

Demokratisk förankring i skol- nedläggnings- processer

Förutsättningar för
medborgardialog
i en känsloladdad
fråga

Johan Wänström

RAPPORT 15

Demokratisk förankring i skolnedläggningsprocesser

Förutsättningar för medborgardialog
i en känsloladdad fråga

Johan Wänström

Denna rapport är den femtonde i det nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie.

Redaktörer för rapportserien:

Björn Brorström, Professor, Rektor för Högskolan i Borås

Ulf Ramberg, Ekonomie doktor, Föreståndare för Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU)
vid Lunds universitet

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-87454-00-4

© KFi tillsammans med författaren 2013

Viktoriagatan 13

411 25 Göteborg

Tel 031-786 59 00

E-post kfi@kfi.se

Förord

De fem universitetsanknutna kommunforskningsinstituterna i Stockholm, Göteborg, Lund, Linköping och Örebro har tillsammans utvecklat ett forskningsprogram för studier av framgångsrik förändring och hantering av förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer. Två rapportserier har etablerats för publicering av genomförda studier och framkomna resultat. Föreliggande rapportserie innehåller tydliga teoretiska angreppssätt och tolkningar medan den andra, de så kallade Erfa-rapporterna, huvudsakligen innehåller empiriska beskrivningar och analyser.

Rapport 15 i föreliggande rapportserie studerar förutsättningarna för demokratisk förankring genom medborgardialog och andra former av medborgarkontakter i planerings- och beslutsprocesser för skolnedläggningar. Empirin bygger på intervjuer med ansvariga politiker och tjänstemän inblandade i fem separata skolnedläggningsprocesser i tre kommuner. Vilka var förutsättningarna för skolnedläggningarna, hur fungerade de tillhörande kontakterna med medborgarna och hur bör framtida medborgardialoger organiseras för att generera goda förutsättningar för demokratisk förankring av skolnedläggningsbeslut? Det är frågor som avhandlas i rapporten.

Författaren Johan Wänström är verksam inom kommunforskningsinstitutet Centrum för kommunstrategiska studier vid Linköpings universitet.

Innehåll

Sammanfattning.....	6
Inledning: Medborgardialogen som frälsare eller stjälpare?.....	8
En behaglig resa.....	8
... tills känslorna tog överhand.....	8
Inga generella avtryck i valresultat	9
Bortom valresultaten	12
Ett sätt att undvika uppsplitande konflikter	13
Medborgardialogen som ett verktyg för en starkare demokrati.....	13
Medborgardialogen som en form av deliberativ demokrati	15
Olika framgångsfaktorer	16
Studiens syfte och frågeställningar.....	17

RESULTAT

Kommun A Ett potentiellt protestval i Bergslagsland	18
Bakgrund.....	18
Argumenten för och emot en nedläggning av A1	19
En snabb beslutsprocess för A1-skolan	19
Ett potentiellt protestval.....	20
En långvarig medborgardialog om A2-skolan.....	21
Med facit i hand	22
Kommun B Föräldrar lägger ner skolor i Vätterland.....	24
Bakgrund.....	24
En stormig medborgardialog om B1-skolan	25
Allt är inget för föräldrarna.....	26
Nedläggningen av B2-skolan styrs av sociala problem	26
Mediebevakning och proteströster i Vätterland	27
Sprickan i kommunhuset blev kvar.....	28
Med facit i hand	28

Kommun C En snabb process i Vänerland.....	30
Bakgrund.....	30
Det skulle gå fort	30
Argument riktade mot den breda allmänheten	31
Politikerna bromsade tempot i beslutsprocessen	32
... och gav motståndarna tid att organisera sig	32
Beslutsprocessen gick vidare enligt planerna	33
Ett omfattande arbete och dialog kring <i>hur</i> flytten skulle gå till.....	33
Mediebevakningen och effekten på valresultatet	34
Med facit i hand	35
Sammanfattande resultat och råd.....	37
Nio svar	37
Åtta konkreta råd	40
Avslutande diskussion. Demokratisk legitimitet	
i skolnedläggningsbeslut	43
Alternativen till medborgardialog	43
Ett bra verktyg i rätt sammanhang	44
Känslorna spelar en avgörande retorisk roll	46
Kommunikationen neutraliserar inte partsintressen och konflikter	47
En bred demokratisk förankring.....	49
Referenser	50

Sammanfattning

Det finns starka teoretiskt grundade förväntningar på att medborgardialoger ska generera mindre konflikt och bättre demokratiskt förankrade beslut.¹ Det finns emellertid flera studier som pekar på att den sortens effekter ofta uteblir.² Många företrädare för kommunerna i det Nationella kommunforskningsprogrammet har dessutom vittnat om att medborgardialoger i samband med skolnedläggningar lätt utvecklas till konfliktfyllda uppsplitande processer. I den här studien studeras förutsättningarna för demokratisk förankring genom medborgardialog och andra former av medborgarkontakter i planerings- och beslutsprocesser för skolnedläggningar. Empirin bygger på intervjuer med ansvariga politiker och tjänstemän i fem separata skolnedläggningsprocesser i tre kommuner.

Resultatet pekar på att förutsättningarna för en bra demokratisk förankringsprocess genom t ex stormöten och andra former av medborgardialog ökar när det finns enighet kring förslaget i kommunledningen samt när lärarkåren på den nedläggningsaktuella skolan aktivt stödjer nedläggningsplanerna. Existensen av alternativa skolor utanför kommunens egen organisation (friskolor eller kommunala skolor i grannkommuner) verkar också påverka förutsättningarna för medborgardialogen.

Studien pekar emellertid främst på att en omfattande långvarig skolnedläggningsprocess inriktad på frågan om en skola ska läggas ned tenderar att förstärka konflikten kring skolnedläggningen. När ansvariga politiker och tjänstemän går in i medborgardialogen med inställningen att de ska lyckas övertyga de direkt berörda medborgarna om att nedläggningsbeslutet är riktigt samtidigt som samma medborgare har en stark emotionell koppling till den aktuella skolan tenderar medborgardialogen snarare att få negativa effekter.

1) Elster, 1998; Stolle, Hooghe & Micheletti 2005; Zukin m.fl. 2006.

2) Giljam med flera, 2004; Grimes 2005; Henecke, 2006 samt Kaina 2008.

Däremot finns det goda förutsättningar för en aktiv medborgardialog kring frågan om *hur* en nedläggningsprocess ska genomföras. När t ex föräldrar, elever, lärare, rektorer och tjänstemän diskuterar hur elevernas flytt till en annan skola bör organiseras finns det goda förutsättningar för att det aktiva medborgarengagemanget i planeringsprocessen genererar en konstruktiv idéutveckling.

Inledning

Medborgardialogen som frälsare eller stjälpare?

En behaglig resa . . .

I en liten kommun i ”Dackeland” togs 2006 ett inriktningsbeslut för kommunens framtida skolorganisation. Kommunen hade redan på 1980-talet sett ett behov av att anpassa kommunens skolorganisation till ett minskande elevunderlag. Politikerna var medvetna om att frågan var känslig och valde därför att försöka att hantera frågan varsamt. I ett generellt inriktningsbeslut från 2006 fanns det därför kriterier för hur litet (30) elevantalet kunde bli i en F-5 skola innan det var dags att flytta eleverna till en annan skola, men det fanns inga skrivningar om exakt vilka skolor som skulle läggas ned.

Dessförinnan hade kommunens företrädare, såväl politiker som tjänstemän, arrangerat många samrådsmöten ute i byarna där problematiken med för små skolenheter diskuterades ur såväl ett pedagogisk som ur ett ekonomiskt perspektiv. Då framfördes det inga protester mot inriktningen på kommunens skolorganisation och hur den skulle utvecklas. Då framfördes det heller inga protester mot miniminivån på 30 elever. Alla diskussioner fördes då dessutom i en relativt konstruktiv anda där alla verkade överens om kommunens *generella* inriktning på skolorganisationen.

. . . tills känslorna tog överhand

Några år senare blev emellertid kommunens politiker påmind om att en bra konstruktiva dialog om den generella inriktningen inte är en garanti för att frågan senare inte utvecklas till en besvärlig situation. Reaktionerna kom emellertid inte när kommunen i sitt budgetbeslut specificerade vilka två skolor som skulle läggas ner. Den ena skolan hade då mindre än 15 elever.

Ketchupeffekten kom istället först i samband med skolavslutningen samma år. Det som i politikernas, tjänstemännens och tidigare samrådsdeltagares ögon framstod som logiska effekter av minskande elevunderlag beskrevs då

av berörda medborgarna i termer av vansinniga beslut. Protesterande bybor krävde att kommunens anställda skulle avbryta sina semestrar så att kommunen kunde organisera samråd i frågan under sommaren. Lärarkollegiet på framförallt en av skolorna var öppet emot nedläggningsplanerna, vilket också var den skola där kontroversen var som störst. På vägen ut ur kyrkan efter skolavslutningen sa en av lärarna till eleverna: ”ja, till och med änglarna gråter för att man lägger ner vår skola.”

Dialogen fungerade inte

Trots att tidigare samrådsmöten inte hade lyckats förebygga konflikten fortsatte kommunen i Dackeland att använda medborgardialoger som ett sätt att hantera missnöjet med skolnedläggningsplanerna. Frågan kom således att diskuteras på samrådsmöten och andra former av medborgardialoger i tre år innan beslutet verkställdes. Under hösten 2008, knappt ett år innan skolorna stängdes, träffade kommunen t ex en föräldragrupp fem–sex gånger för att diskutera deras synpunkter och förslag till lösningar. Men dialogen kom ingenstans – tre år av medborgardialoger resulterade således mest i ännu mer konflikt.³

Skolnedläggningskontroversen kom dessutom att i det närmaste lamslå kommunens politiska arbete under ett år. Men det finns inga tecken på att kontroversen varken hade några negativa eller stora positiva effekter på det efterkommande valresultatet i kommunfullmäktige: kso-partiet gick fram 2,1 procentenheter (netto) i valet 2010 (se figur 1 på sidan 10).

Inga generella avtryck i valresultat

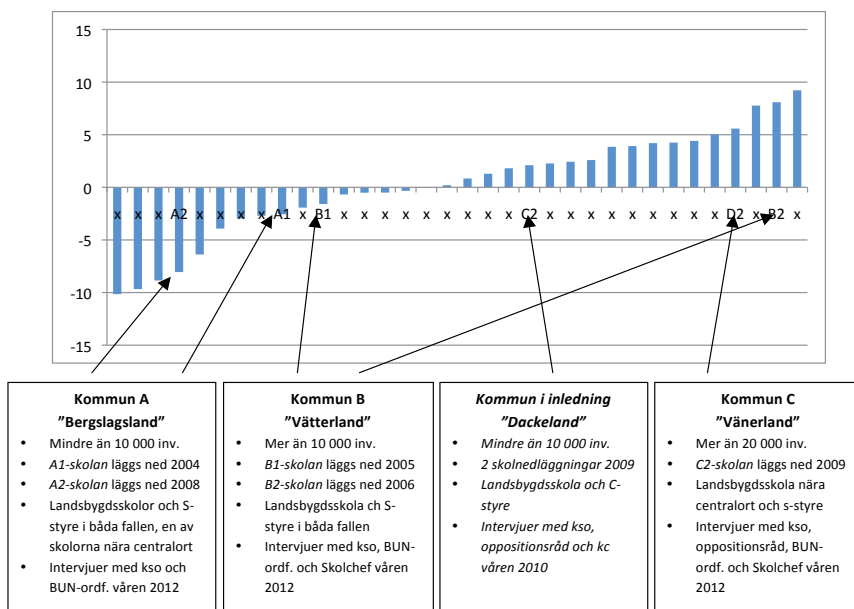
Många företagare för de 47 medlemskommunerna i det Nationella kommunforskningsprogrammet har på ett liknande sätt vittnat om hur svårt det är att hantera skolnedläggningsprocesser och då inte minst de medborgarprotester som följer med den sortens beslut. I tidigare studier i det Nationella kommunforskningsprogrammet har vi dock inte funnit några belägg för att beslut om skolnedläggningar gör några avtryck på de efterkommande valresultaten. Det spelar ingen roll om det är skolor på landsbygden eller i tätort; om det är en stor eller liten kommun; om det är en eller flera skolor under samma mandatperiod; om beslut om skolnedläggning fattas tidigt eller sent

3) En mer omfattande beskrivning av samma nedläggningsprocess samt hur de berörda medborgarnas vardag förändrades till följd av nedläggningen finns i Cedering, 2012.

under mandatperioden eller om det är socialdemokratiska eller borgerliga styren som fattar besluten. Resultaten blir desamma: skolnedläggningar ger inga generella statistiska avtryck i valresultaten.⁴

I tabell 1 beskrivs förändringarna i valresultatet i det nästkommande valet för det parti som innehade kso-posten i de 34 fall av skolnedläggningsbeslut som studerades i ovan nämnda studie. Det är en sk nettoförändring som redovisas, dvs ett resultat som tar hänsyn till förändringarna i riksdagsvalet. Den största negativa nettoförändringen i de efterkommande valen var tio procentenheter och den största positiva nettoförändringen nio procentenheter. Medianförändringen var (precis som medelförändringen) dock i stort sett noll.

Figur 1. Förändringar i valresultat (procentenheter) för det styrande partiet i valet efter beslut om skolnedläggningar i 34 fall. De fem studerade fallen i den här studien är markerade.



4) Wänström, Karlsson & Wänström, 2012 samt Wänström & Karlsson, 2011.

Den här rapporten fokuserar på fem av skolnedläggningarna från ovan nämnda statistiska studie. Semistrukturerade intervjuer om nedläggningsprocesserna har genomförts på kommunföreträdarnas kontor under våren 2012. För två av skolorna (A1 & B1) fattades det beslut om skolnedläggningar under perioden 2002–2006, de tre övriga skolorna (A2, B2 & C2) under den andra perioden 2006–2010. De fem fallen har identifierats som ett resultat av två faktorer:

1. *Utslaget i den tidigare statistiska studien.* I tre av de studerade fallen av skolnedläggningsbeslut gick det styrande kso-partiet bakåt (netto) i det efterkommande valet. I de två andra fallen gick det styrande kso-partiet starkt framåt i det efterkommande valet. Som figur 1 visar representerar således de fem utvalda fallen ett relativt brett spektrum av fall sett till utslagen i de efterkommande valresultaten.

2. *Tillgång till intervjupersoner.* Förutsättningarna för att genomföra bra intervjuer har inte varit desamma i alla kommuner. I vissa kommuner fanns det 2012 i stort sett inga politiker eller tjänstemän kvar i aktiv ställning från tiden för de aktuella nedläggningsbesluten, vilket gjorde det svårare att samla in relevanta uppgifter och vittnesmål.

Mer generella uppgifter om skolnedläggningar, bl a de från "Dackeland" samlades in i intervjuer med samtliga 47 medlemskommuner i det Nationella kommunforskningsprogrammet under våren och hösten 2010. Under 2011 samlades dessutom mer specifika uppgifter in om alla skolnedläggningar i 46 av kommunerna via telefon och e-post, vilket låg till grund för de två tidigare statistiskt baserade rapporterna om skolnedläggningar i det Nationella kommunforskningsprogrammet.

5) A = kommun 1, B = kommun 2, etc

1 = första studerade mandatperioden (2002–2006), 2 = andra studerade mandatperioden (2006–2010)

Exempel: A1 = Skolnedläggning(ar) i kommun A under mandatperioden 2002–2006

x = övriga mandatperioder med skolnedläggningar i kommuner i det Nationella kommunforskningsprogrammet som inte avhandlas specifikt i den här rapporten men som finns med i tidigare rapporter om skolnedläggningsars statistiska avtryck på valresultat.

6) Den nettosiffra som används utgör skillnaden i resultat från ett val till ett annat för det parti som innehade kommunstyrelseordförandeposten (kso-partiet) under den aktuella mandatperioden. Den sk bruttoskillnaden har därefter justerats med skillnaden för samma parti i riksdagsvalet i kommunen. Går partiet t ex fram tre procentenheter i kommunfullmäktigevalen samtidigt fram fyra procentenheter i riksdagsvalet i kommunen blir nettoresultatet –1 procentenheter. Tidigare forskning (Johansson, 2010) pekar på att riksdagsvalet generellt har en stor påverkan på såväl kommunfullmäktige- som landstingsfullmäktigevalen. Nettoresultatet återspeglar på så vis väljarnas aktiva val att rösta på ett annat sätt än i riksdagsvalet.

Bortom valresultaten

Rapporten kommer således att närmare studera eventuella kopplingar mellan skolnedläggningar och valresultat i fem av de 34 fall av skolnedläggningar som använts i den tidigare statistiska studien. Större delen av den här studien ägnas emellertid åt att studera hur kommunerna hanterade medborgarkontakterna under planerings- och beslutsprocessen i de fem aktuella fallen. Speklade det någon roll hur medborgardialogen organiserades i planerings- och beslutsprocessen?

Förväntningar på en bättre demokrati med medborgardialoger

Under de senaste 40 åren har det successivt vuxit fram förväntningar på att olika former av medborgardialoger ska komplettera den traditionella representativa valdemokratin. I Sverige började det redan på 1960- och 70-talen framföras önskemål om att medborgarna skulle kunna vara med och påverka hur t ex bostadsområden utformades – medborgarna ville bli vara med och sätta en mer personlig prägel på de storskaliga miljonprogramområdena.⁷ Under 1980-, 1990- och 2000-talen genomfördes en rad statliga utredningar som på olika sätt behandlade förutsättningarna för medborgerlig demokratisk påverkan i olika sammanhang.⁸ Det här resulterade bland annat i att såväl Plan- och bygglagen som Miljöbalken innehåller krav på samråd och andra former av medborgardialoger. Sveriges kommuner och landsting (SKL) uppmanar sina medlemmar att organisera medborgardialoger i olika frågor:

Genom medborgardialog fogas de värderingar som råder bland invånarna samman med de faktakunskaper som tjänstemän tar fram inför ett beslut. Avsikten med medborgardialoger är att komplettera det representativa systemet genom att ge de förtroendevalda ett bredare underlag vid beslut.⁹

Formerna för medborgardialog kan variera stort. Stormöten med medborgare i publiken och politiker/tjänstemän på scenen kan vara en form av medborgardialog, fokusgrupper där medborgarna diskuterar mer direkt och jämställt med ansvariga politiker och tjänstemän en annan. Gemensamt för alla olika former av medborgardialog är emellertid *kommunikationen i mötet* – det samtal som förväntas uppstå när en eller flera medborgare får möjlighet att diskutera en fråga med ansvariga politiker och tjänstemän.

7) SOU 1996:71.

8) SOU 1990:44, SOU 1996:71, SOU 1996:162, SOU 1996:177, SOU 2001:89.

9) Sveriges kommuner och landsting, 2011, sid. 5

Ett sätt att undvika uppslitande konflikter

Ett vanligt problem för kommunföreträdare i skolnedläggningsfrågor är risken för att föräldrarna sätter sina barn i en ny eller redan existerande skola utanför den kommunala skolorganisationen, vilket ofta slår håll på de pedagogiska och ekonomiska effektivitetsvinster som kommunledningen förväntar sig av en skolnedläggning. Många kommunföreträdare kan också vittna om att skolnedläggningsprocesser kan sätta djupa sår i sociala relationer. Åtskilliga politiker och tjänstemän har fått allt annat än trevliga telefonsamtal på dygnets alla timmar, blivit utskälda i kön på den lokala mataffären eller t o m blivit socialt utfrysade i sin hemort till följd av kontroverser kring skolnedläggningar.

Därutöver förväntas behoven av att lägga ner mindre skolor att öka de närmaste åren. Urbaniseringen i Sverige, snabbast i Europa,¹⁰ kommer med stor sannolikhet att fortsätta att minska elevunderlagen på landsbygden samtidigt som kostnaderna för att bedriva undervisningen knappast kommer att minska. Framförallt kommer emellertid de nya kompetenskraven på lärare (övergångsbestämmelserna försvinner 2015) att göra det betydligt svårare för mindre skolor att leva upp till kraven på såväl årskurs- som ämnesbehörighet.¹¹

Behovet av fler skolnedläggningar; önskade friskoleetableringar och stora påfrestningar på de sociala relationerna. Även om skolnedläggningarna inte ger avtryck i valresultaten finns det således många anledningar till att försöka mildra konflikterna och de upprörda känslorna i skolnedläggningsprocesser genom t ex medborgardialoger. Frågan är då bara *om* och i sådana fall *hur* medborgardialoger kan möta upp mot den sortens utmaningar. Utgör medborgardialoger ett bra verktyg för att skapa förståelse och acceptans för ett enskilt skolnedläggningsbeslut?

Medborgardialog som ett verktyg för en starkare demokrati

I internationella vetenskapliga sammanhang har medborgardialoger framförts som ett sätt att möta utmaningar relaterade till minskat förtroende för det representativa politiska systemet samt ett ökat avstånd mellan medborgare och politiska beslutsfattare.¹² Det finns således förhoppningar om

10) Eurostat, 2012.

11) Utbildningsdepartementet, SFS 2010:800 och SFS 2010:801.

12) Stolle, Hooghe & Micheletti 2005; Zukin m.fl. 2006.

att medborgardialoger ska ha positiva effekter på det demokratiska systemet. ”Medborgardialoger handlar till stor del om att skapa tillit och förståelse för det demokratiska system som styr vår vardag”¹³ hävdar t ex SKL. Forskning pekar också på att de som har erfarenhet av att göra sin röst hörd och få respons på sina synpunkter har större politiskt förtroende än de som inte har sådana erfarenheter.¹⁴ Det är dock oklart om det är de som redan har stort förtroende som engagerar sig eller om det är engagemanget som skapar förtroende.

Åtskilliga försök med nya former av kommunikationskanaler mellan förtroendevalda/tjänstemän och medborgarna har dock genomförts utan att det har framkommit några positiva effekter på medborgarnas valdeltagande eller politiska förtroende.¹⁵ Såväl internationella som svenska enkätundersökningar har misslyckats med att etablera statistiska samband mellan deltagande i medborgardialoger och större acceptans för de beslut som genereras i planeringsprocesser.¹⁶ Det finns t o m fallstudier som pekar på att samtalsdemokratiska instrument snarare förstärker konflikter och kontroverser.¹⁷

Anpassar sig politiker till protester?

Därutöver finns det forskning som pekar på att de protesterande medborgarnas förutsättningar att lyckas i sina protester är beroende av identiteten på de som protesterar¹⁸ samt beslutsfattarnas politiska färg och tidigare egna erfarenheter av protester. Mikael Giljam med flera fann i sin enkätstudie till lokalpolitiker att vänsterpolitiker, politiker i opposition samt politiker med tidigare protestengagemang generellt har en mer positiv attityd till protesterande medborgare.¹⁹

Statistiken på skolnedläggningar i det Nationella kommunforskningsprogrammets medlemskommuner under de senaste två mandatperioderna talar emellertid delvis emot den uttalade attitydskillnaden. Andelen socialdemokratiska styren som fattade beslut om att lägga ner en skola under en mandatperiod (51,2%) var betydligt större än andelen borgerliga styren som fattade motsvarande beslut (26,9%).²⁰ Även om den statistiken inte säger något om hur stora protesterna var och hur mycket de styrande politik-

13) SKL, 2012, sid. 5.

14) Norén-Bretzer, 2005.

15) Giljam med flera, 2004.

16) Grimes 2005, Kaina 2008.

17) Henecke, 2006.

18) Tarrow, 1988.

19) Giljam, Karlsson & Karlsson, 2012.

20) Wänström, Karlsson & Wänström, 2012.

erna valde att lyssna på eventuella protester pekar det ändå på att Socialdemokratiska politiker verkar minst lika benägna att fatta beslut i frågor som ofta genererar tydliga proteströrelser.

Medborgardialog som en form av deliberativ demokrati

I vetenskapliga sammanhang kopplas ofta medborgardialoger till den deliberativa demokratiska teoribildningen, i vilken medborgardialogen idealt inte förväntas utgöra en arena för traditionella protestyttringar. I den deliberativa demokratin är det istället ”det bästa” snarare än ”det populäraste” som ska vägleda de politiska besluten. ”Det bästa” ska idealt vara fritt från individuella intressen och helt fokusera på det allmänna.²¹

Det är således diskussionerna medborgarna emellan snarare än voteringarna i de representativa beslutsförsamlingarna som står i centrum för den deliberativa demokratin. Till skillnad från det politiska beslutsfattandet i Sverige under större delen av 1900-talet förväntas medborgarna i den deliberativa demokratin således inta en aktiv roll i diskussionerna om vad som utgör det ”bästa”. Med andra ord, experterna, planerarna och politikerna förväntas på ett jämlikt sätt diskutera med snarare än bara om medborgarna.

Kommunikativa sanarare än strategiska handlingar

Den deliberativa demokratiteorin bygger på sociologen och filosofen Jürgen Habermas teorier om kommunikativa handlingar. Enligt Habermas utgör kommunikationen en grundläggande förutsättning för att det ska vara möjligt att identifiera en gemensam förståelse i en fråga. Kan vi prestigelöst dela med oss och ta till oss olika perspektiv på ett problem finns det förutsättningar för att vi lyckas generera en samsyn kring hur problemet ser ut och därmed den lösning som krävs för att bäst hantera problemet. Med en gemensam syn på vad som utgör den mest rationella lösningen på ett problem finns det således goda förutsättningar för att diskussionerna utmynnar i den konsensus som de deliberativa demokratiförespråkarna har som mål för diskussionerna.

Habermas skiljer på strategiska och kommunikativa handlingar. Den strategiska handlingen handlar i grunden om att uppnå specifika mål – att framhäva individuella intressen utan någon omsorg om en gemensam kollektiv förståelse i den aktuella frågan. Habermas lägger inte bara ett filosofiskt normativt perspektiv på den strategiska handlingen utan även ett mer

21) Premfors och Roth, 2004, s. 7f.

sociologiskt. Egenintresset fungerar dåligt som "avslutningsmekanism" när det handlar om att förklara social ordning, det vill säga att förklara varför individer väljer att respektera samhällets lagar, regler och politiskt fattade beslut.²²

Den kommunikativa handlingen är däremot inte inriktad på specifika individuella mål utan syftar till att uppnå en gemensam förståelse genom samtal. Jürgen Habermas sätter i det sammanhanget stor tilltro till offentligheten vilken har "en förmåga att censurera bort egenintressen och omoraliskt beteende ... Ingen vill avslöjas som egoist, vilket gör att det offentliga styr politiskt agerande i riktning mot det gemensamma bästa."²³ Skolnedläggningar sätter emellertid den teorin på prov. Kan föräldrar och andra berörda lägga sina enskilda partsintressen åt sidan och istället delta i deliberativa diskussioner för att kommunikativt identifiera det "bästa" beslutet i en skolnedläggningsfråga?

Olika framgångsfaktorer

Förutsättningarna för medborgardialog i skolnedläggningsfrågor är således beroende av en rad olika förutsättningar. En grundläggande förutsättning är om kommunledningen är beredd att backa från sina planer – det är generellt det enklaste sättet att undvika en omedelbar konflikt. Om kommunledningen emellertid har för avsikt att gå vidare med planerna skulle medborgardialogen kunna utgöra ett viktigt instrument för att förebygga uppslitande sociala och politiska konflikter samt att föräldrarna sätter sina barn i skolor utanför den egna kommunala organisationen. Det förutsätter emellertid att man lyckas övertyga de berörda om att nedläggningen är bra eller åtminstone accepterbar, vilket i sin tur kan vara beroende av de deltagande medborgarnas förmåga att i en deliberativ demokratisk anda koppla bort sitt egenintresse i frågan.

Förmågan att övertyga är också beroende av de argument som framförs. Övertygandeprocesser handlar emellertid minst lika mycket om att kunna nå ut till de berörda på ett trovärdigt sätt samt att kunna hantera de berördas känslomässiga relation till frågan. De berörda elevernas alternativ till den nedlagda skolan i form av t ex friskolor kan således också påverka förutsättningarna för medborgardialogen. Trovärdigheten i argumentationen kan därutöver minska om det finns olika uttalade inställningar till

22) Carleheden, 1996, s. 41.

23) Giljam och Hermansson, 2004, s. 25.

nedläggningsplanerna i kommunledningen eller om de berörda elevernas lärare motsätter sig planerna. Medias bevakning av skolnedläggningsfrågan kan också vara avgörande för medborgardialogens framgång.

Studiens syfte och frågeställningar

Den här studien har således till syfte att *studera förutsättningarna för demokratisk förankring genom medborgardialog i planerings- och beslutsprocesser för skolnedläggningar*. I det sammanhanget kommer studien att titta närmare på följande nio frågor i fem studerade fall av skolnedläggningar i tre kommuner:

1. Var kommunföreträdarna beredda att backa från nedläggningsplanerna?
2. Spelade det någon roll om kommunledningen var enig om skolnedläggningsplanerna?
3. Spelade lärarnas inställning till nedläggningsplanerna någon roll?
4. Lyckades de deltagande medborgarna frigöra sig från sitt partsintresse i diskussionerna kring skolnedläggningarna?
5. Spelade det någon roll vilka argument kommunen hade till nedläggningen?
6. Påverkade media relationen mellan kommunledningen och medborgarna i frågan?
7. Påverkade existerande eller påtänkta skolor utanför kommunens organisation nedläggningsprocessen?
8. Spelade det någon roll vilken sorts och hur omfattande medborgardialog som organiserades?
9. Finns det några tecken på att skolnedläggningsfrågan påverkade det efterkommande valresultatet?

RESULTAT: Kommun A

Ett potentiellt protestval i Bergslagsland

Bakgrund

”Bergslagsland” är en mindre kommun i Bergslagen med ett långvarigt socialdemokratiskt maktinnehav. Under slutet av 1990-talet samt början av 2000-talet stängde kommunen två skolor där medborgarprotesterna tog destruktiva former, bl a fick en av kommunens tjänstemän en bil förstörd. Den nuvarande kso satt med i kommunledningen då, dock inte som kso, och var då bosatt i den ort där medborgarprotesterna var som starkast. När hennes nioåriga dotter kom hem ifrån skolavslutningen under tiden för nedläggningsdiskussionerna sa hon att hon vägrade att gå tillbaka till den skolan. Det var inte eleverna som gjorde det jobbigt utan personalen på skolan som trakasserade dottern p g a av det nedläggningsbeslut som mamman varit med om att fatta. Dottern fick därför börja på en annan skola i en annan del av kommunen.

En övergripande skolplan

När den nuvarande kso:n tog över kso-posten direkt efter valet 2002 gjorde hon det i en kommun som hade en alldeles för stor verksamhetskostym i relation till sin befolkning. Trots tidigare dåliga erfarenheter av skolnedläggningsprocesser var kso därför fast besluten om att fler skolor behövde stängas. Den här gången var emellertid planen att initialt börja diskutera de generella behoven av att reformera skolverksamheten och lokalerna, bl a genom att hänvisa till kommunens dåliga nyckeltal samt att det inte gick att fortsätta att höja skatten. Men responsen från de medborgare och anställda som deltog i dialogen var negativ – skulle det sparas någonstans var det på någon annan skola eller också fick kommunen helt enkelt höja skatten. Redan i det läget började kso förstå att det var svårt att hitta några konstruktiva lösningar på problemet genom medborgardialog – de deltagande medborgarna lyckades inte att se bortom sina egna partsintressen.

Efter en lång dialog på olika områden tog kommunledningen 2003–04 fram en plan för skolverksamheten som innefattade en stor satsning på skolan inne i centralorten. Samtidigt skulle åtminstone ”A1-skolan”, tre kilometer

söder om tätorten, läggas ner. I den planen fanns en öppning för att behålla "A2-skolan", vilken var belägen 7 km norr om tätorten, med förhoppningar om att den dåliga resultattrenden på den skolan skulle vända.

Argumenten för och emot nedläggning av A1

A1-skolan var en F-6 skolan med 60 elever, elevunderlaget hade dock minskat drastiskt under några år och den trenden såg ut att fortsätta. Därutöver var skolans lokaler i stort behov av renovering. Att kommunen behövde effektivisera och spara i sin verksamhet var således tydligt, men det var därutöver tydligt att A1-skolans lokaler inte var ändamålsenliga för modern pedagogik. Den äldre generationen på orten protesterade mot den argumentationen – de hävdade att lokalerna hade fungerat bra för många generationer av elever och att de därför skulle göra det även i framtiden. Kso tog de motargumenten som ett uttryck för en föråldrad bild av pedagogik och lärande. Andra argument som kommunen framförde för en nedläggning av A1-skolan var att det fanns för många obehöriga lärare på skolan samt att barnen hade fått jämnåriga klasskompisar.

Emot en stängning av A1 stod främst två argument. Föräldrarna var oroliga över att deras barn skulle behöva gå i en skola med högstadiееlever, att de således skulle behöva lämna den lugna lilla byskolan för en stor skola med äldre elever inne i centralorten. I ett försök att gå föräldrarna till mötes på den punkten bestämde sig kommunen för att behålla den lilla gamla F-2 skolan inne i centralorten. Pensionärerna på orten var därutöver rädda för att orten skulle dö ut om skolan stängdes. Att det bara var tre kilometer till den nya moderna skolan inne i tätorten spelade ingen roll – i deras värld var närheten till skolan viktigare än kvaliteten på utbildningen när det gällde att attrahera familjer att bosätta sig på orten.

En snabb beslutsprocess för A1-skolan

I den övergripande skolplanen var det tänkt att A1-skolan skulle läggas ner sommaren 2005. Men när kso fick se de dystra ekonomiska prognoserna för 2004–05 insåg hon att något drastiskt behövde göras. I samråd med kommunens förvaltning tog hon och ordförande i BUN därför beslutet att stänga A1-skolan redan under sommaren 2004. Allt gick då väldigt fort. Inom loppet av bara några dagar i april 2004 hade hon förankrat förslaget i partiet, i kommunstyrelsen och informerat såväl personal, elever och föräldrar vid A1-skolan.

När kso offentliggjorde att ett formellt nedläggningsbeslut skulle fattas relativt omgående var såväl tidningar som radio och TV direkt på plats. Beslutet fattades således fort, protesterna blev intensiva men relativt kortvariga och sen dog uppmärksamheten kring frågan. Oppositionen med Centerpartiet och Moderaterna i spetsen var motståndare till nedläggningen, vilket de bl a kommunicerade på kommunens stormöte. Men eftersom oppositionen inte presenterade någon lösning på hur de skulle omfördela de finansiella resurser som behövdes för att rädda och renovera skolan upplevde kso att oppositionen blev relativt svag i debatten.

Den proteströrelse som istället fick störst genomslag var den stora andel föräldrar till barnen i A1-skolan som valde att sätta sina barn i en friskola på landsbygden i grannkommunen, betydligt längre bort än den nya skolan i centralorten. Friskolan i grannkommunen hade omkring 100 elever och ägdes av byborna på den orten. 30 av skolans barn kom från den orten, de övriga 70 eleverna skjutsade skolan själva till friskolan från närliggande orter, inklusive orten där den nedlagda A1-skolan låg.

Ett potentiellt protestval

Valet 2006 hade således alla förutsättningar för att bli ett protestval i Bergslagsland. Det övergripande besparingsprogrammet som kso drog igång efter valet 2002 hade nu börjat implementeras, inklusive nedläggningen av A1-skolan. Partiet tappade visserligen 8 procentenheter i valdistriktet där A1-skolan var belägen, men det vara bara drygt en procentenhet mer än vad partiet tappade i riksdagsvalet i samma valdistrikt. Det då största oppositionspartiet, Centerpartiet, hade dessutom gått ut i valrörelsen 2006 och propagerat för att A1-skolan skulle öppnas igen. Men det var tydligt att skolfrågan inte var en avgörande fråga för väljarna: Centerpartiet backade 4,13 procentenheter i det aktuella valdistriktet.

Socialdemokraterna bestämde sig dessutom innan valrörelsen 2006 för att även A2-skolan med 60 F-6 elever skulle läggas ner. Kso hade 2004 kommunicerat till skolledningen på A2-skolan att hon gärna såg att skolan blev kvar om kvaliteten (t ex betygen) och ekonomin blev bättre. När inget hade blivit bättre 2006 och kso upplevde att rektorn mest skyllde på dåliga omständigheter bestämde sig Socialdemokraterna för att vara ärliga och tydliga i valrörelsen 2006 med att man hade för avsikt att lägga ner skolan. Alla kommunens pedagogiska och ekonomiska resurser skulle istället satsas på att skapa en bra skola för alla kommunens elever inne i centralorten.

Socialdemokraterna backade också rejält i A2-skolans valdistrikt (–12,88 procentenheter) i valet 2006 och ungefär hälften så mycket i kommunvalet som helhet. Men eftersom partiet tappade nästan lika mycket i riksdagsvalet i kommunen och Centerpartiet med sin starkt uttalade vilja att behålla både A1- och A2-skolan också backade är det svårt att tillskriva väljarförändringarna skolnedläggningarna. Kso gjorde istället analysen att det var nationella opinionsförskjutningar samt ett allmänt missnöje med det generella besparingsprogram inom vård och omsorg som kso sjösatt som istället låg bakom förändringarna i det kommunala valresultatet.

En långvarig medborgardialog om A2-skolan

Trots tappade väljarandelar blev Socialdemokraterna kvar vid makten även efter valet 2006 och skulle nu genomföra sin utlovade nedläggning av A2-skolan. Kso hade då den relativt korta medborgardialogen om A1-skolan i färskt minne. När kommunledningen nu gick in i en ny skolnedläggningsprocess hade man som ambition att lyckas bättre med medborgardialogen och därmed förhoppningsvis undvika att eleverna och skolpengen hamnade någon annanstans än i den nya skolan inne i centralorten. Socialdemokraterna hade varit tydliga med sina ambitioner att lägga ner skolan innan valet och kunde således inte bli beskyllda för att vara fega och agera odemokratiskt. Därutöver genomförde kommunen en långvarig medborgardialog (drygt sex månader) för att få med föräldrar och andra berörda på planerna att lägga ner A2-skolan och istället flytta eleverna till skolan inne i centralorten.

Argumentationen fungerade inte

Argumenten för en nedläggning var i stort sett desamma som för A1-skolan: det fanns inte pengar till en upprustning och fortsatt drift av den gamla skolan. Framförallt skulle eleverna få en betydligt bättre pedagogisk och social situation på den nya skolan inne i centralorten. Precis som i nedläggningen av A1-skolan erbjöds också all behörig personal att flytta med till skolorna i centralorten. Precis som fallet med A1-skolan var det dock flera inom lärarkollegiet som agiterade emot en nedläggning, vilket inte gjorde medborgardialogen enklare för kommunens företrädare.

Ordföranden i BUN upplevde ändå att man kom en liten bit på vägen med medborgardialogen och tyckte att det fanns tecken på att en del berörda tog till sig kommunföreträdarnas argument för en nedläggning. Kso var däremot inte lika övertygad om att dialogen hade fungerat: ”Det spelar ingen roll hur

tidigt man går ut och försöker diskutera en nedläggning, det är först när ett beslut framstår som ett faktum och är nära förestående som de som motsätter sig beslutet reagerar, och då reagerar man ofta väldigt emotionellt och intensivt.” Det som tenderar att hända i en långvarig medborgardialogsprocess är, enligt kso, att det börjar florera desinformation och populism. Istället för att diskutera de fakta som föreligger leder den emotionella laddningen lätt till att argument och uppgifter styrs av känslor snarare än av fakta.

Medborgardialogen uppnådde inte sitt syfte

Det var således tydligt att medborgardialogen inte fungerade som kso hade hoppats. Hon upplevde att kommunledningen inte kunde få acceptans för idén att skolans elever skulle få en bättre utbildning i skolan inne i centralorten. Eftersom frågan redan var behandlad i samband med valet 2006 blev det dock ingen större mediebevakning i samband med medborgardialogen om det formella beslutet.

Istället yttrade sig protesterna återigen i att många föräldrar vägrade att sätta sina barn i den nya kommunala skolan inne i tätorten. Till en början arbetade föräldrarna fram en ansökan om en friskola på orten, men lokalerna ansågs undermåliga och elevunderlaget för litet så ansökan fick avslag. Återigen blev det istället friskolan söder som kommungränsen som blev utloppet för de berörda medborgarnas protestyttringar och missnöje. Många föräldrar valde således att skicka sina barn till en skola som låg nästan tre gånger så långt bort som kommunens skola i centralorten. Kommunledningens försök att undvika omfattande konflikter och protestyttringar med sin omfattande medborgardialog hade således misslyckats.

Med facit i hand

Socialdemokraterna gick även bakåt något i valet 2010 men det finns inget som tyder på att det hade med skolorganisationen att göra. Skolnedläggningsfrågan kulminerade i samband med valet 2006 när Socialdemokraterna gick till val med en kontroversiell skolnedläggning i bagaget och en utlovad skolnedläggning framför sig.

På frågan om hur de skulle agerat om de fick möjlighet att göra om processerna igen kom det delvis olika svar från kso och ordföranden i BUN. Även om det är jobbigt måste skolnedläggningsprocesser få ta tid ansåg BUN-ordföranden – det vinner man på i det långa loppet: ”man får för mycket skit efteråt om det går för fort.” Han anser att relationen till medborgarna var

närmare idealet i nedläggningen av A2-skolan, då hade partiet varit tydligt i valet med man hade för avsikt att göra och gav därefter den efterkommande dialogprocessen ordentligt med tid.

Teoretiska ideal och praktiska resultat skiljer sig åt

Kso tittade däremot mer på det praktiska resultatet av dialogen och konstaterade att det inte var mycket som blev bättre av att hålla en långvarig medborgardialog i fallet A2-skolan: beslutet blev inte bättre förankrat. Det är helt enkelt svårt att nå ut till den grupp av medborgare som instinktivt är emot en nedläggning, de kommer inte att vara nöjda hur mycket man än försöker kommunicera och lyssna. De är ofta alltför emotionellt laddade för att överhuvudtaget kunna ta till sig några logiska argument tror hon. Skulle hon göra om det igen skulle hon därför:

1. Vara tydlig och ärlig i processen – att ge besked om en planerad nedläggning innan valet upplevde hon t ex som väldigt positivt.
2. Hela tiden ha elevernas perspektiv i åtanke, vilket hon tycker att hon hade.
3. Tagit debatten och stått upp för de fakta som framkommit i utredningarna. Det visade sig i efterhand att utredningarna och kalkylerna stämde väldigt väl.
4. Vara beredd på ilska mail och ”snacket på i kön på ICA” samtidigt som man inte får drunkna i de sociala och emotionella aspekterna av planeringen.
5. Se till att hon har en drivande skolchef och/eller kommunchef i den här processen – det saknade hon i båda skolnedläggningsfallen.
6. Ha en mindre utdragen process – det har inte blivit bättre av att allt har tagit väldigt lång tid. För många inblandade har det istället blivit jobbigare och svårare när frågan har diskuterats så länge.

Kommun B

Föräldrar lägger ner skolor i Vätterland

Bakgrund

”Vätterland” är en kommun med drygt 10 000 invånare, även den med ett långvarigt socialdemokratiskt maktinnehav. Kommunens relativt stora mängd skolor (8 stycken) hade 2004 diskuterats under en längre tid. En orsak till den diskussionen var skolornas dåliga pedagogiska resultat, framförallt i de mindre landsbygdsskolorna. Den andra drivande faktorn till skolnedläggningsdebatten var kommunens dåliga ekonomi där den s k kommunakuten, som lånat ut pengar till kommunen, tydligt påtalat att det kostade för mycket pengar att ha så många små skolor i en så liten kommun. Flera såväl interna som externa utredningar hade också pekat på att kommunen borde bedriva skolverksamhet på max tre–fyra orter.

Olika bilder av skolans roll i kommunen

Kommunens övergripande befolkningsutveckling hade varit något negativ de senaste 10 åren. Men det var inte i centralorten som befolkningen minskade, inte heller på landsbygden. Det var istället de mindre tätorterna runt om i kommunen som minskade. En i det sammanhanget grundläggande fråga som splittrade kommunens politiker var i vilken sorts skola de som bodde på hästgårdar och andra ställen på landsbygden ville ha för sina barn. Ledamöterna i BUN (Barn- och utbildningsnämnden) trodde att en stor skola i centralorten med ett stort ”utbud” av potentiella kompisar och stora pedagogiska resurser var mer attraktivt än mindre skolor i de kringliggande tätorterna.

Men för de flesta andra politikerna i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen var det viktigare att behålla skolor för de yngre eleverna på flera orter runtom i kommunen. I kommunens översiktsplan fanns det därför fastslaget att det skulle vara små avstånd till skolan för de yngre barnen (lågstadiet), vilket förutsatte att det fanns skolor även i mindre orter där befolkningsutvecklingen var negativ. När kommunen på allvar började se över

sin skolorganisation på mitten av 2000-talet hade kommunledningen därför som ambition att behålla lågstadiet i både B1-skolan och B2-skolan.

En stormig medborgardialog om B1-skolan

B1-skolan låg i en mindre gruvort i kommunens sydöstra hörn med en kraftigt krympande befolkning. B1-skolans existens hade därför diskuterats under en längre tid men när ett konkret förslag till omorganisation togs fram 2004 var planerna att behålla F-3 verksamheten på skolan och skjutsa mellanstadieeleverna 7 km till en annan av kommunens landsbygdsskolor.

När kommunen kallade till det första stormötet om de planerna var det tänkt att såväl kommunens skolchef, ordförande i BUN, oppositionsledaren i BUN samt den dåvarande kso skulle vara med och argumentera för planerna på mötet. När mötet väl hade börjat visade det sig emellertid att den dåvarande kso:n, oannonserat, valde att stanna hemma. Politikerna i BUN såg det samtidigt som sin uppgift att helt och hållet värna om den pedagogiska kvaliteten i kommunens skolor och var inte beredda på att diskutera frågan från ett lokalt politiskt perspektiv. I den dåvarande kso:ns frånvaro fanns det således ingen som såg som sin uppgift att försvara och diskutera frågan från något annat perspektiv än det strikt pedagogiska.

Alla engagerade var emot

Den moderata viceordföranden i BUN var boende på orten och hade initialt ställt sig bakom flytten av mellanstadieeleverna till en annan landsbygdsskola. Pressad av de övriga ordsborna beslutade hon dock i samband med stormötet, även det oannonserat, att offentligt gå emot nedläggningsplanerna. Därutöver protesterade även stora delar av personalen på B1-skolan emot planerna. Några av de lärare som inte bodde på den aktuella orten såg poängen med en flytt av mellanstadieeleverna men vågade inte öppet argumentera emot sina övriga lärarkollegier.

Med stora delar av personalen emot sig, oppositionen emot sig, inget stöd från kso samt väldigt upprörda ordsbor utvecklade sig dialogen kring omorganisationen till en oerhört besvärlig situation för skolchefen och BUN-ordföranden. Men de övervägde aldrig att överge planerna, de var helt övertygade om att planerna var bäst för alla inblandade parter och det fanns heller inga pengar till att fortsätta mellanstadieverksamheten på orten.

Allt är inget för föräldrarna

Ett andra stormöte arrangerades en tid senare och då tog den socialdemokratiska vice ordföranden i kommunstyrelsen på sig rollen att företräda kommunstyrelsen på mötet. Han framstod då som mer benägen att ta till sig de deltagande medborgarnas argument, vilka var relaterade till ortens överlevnad. Det andra stormötet blev därmed något mindre stormigt men sprickan var fortfarande djup mellan de protesterande ortsinvånarna och kommunledningen.

Föräldrarna på orten lämnade därför in en ansökan om att starta en friskola på orten, men fick avslag då Skolverket hävdade att elevunderlaget var för litet. Protesterna utmynnade istället i att föräldrarna i B1-skolan valde att flytta alla sina elever, inklusive de på lågstadiet, till en landsbygdsskola på andra sidan kommungränsen. Grannkommunen gjorde det valet enklare för föräldrarna genom att ordna skolskjuts åt barnen till den skolan. För grannkommunen blev det tillskottet av elever en nödvändig pusselbit i arbetet med att behålla den landsbygdsskolan.

Då i stort sett alla elever på orten, inklusive de i lågstadiet, åkte med skolskjutsen till grannkommunens skola, fanns det inte mycket annat för Vätterland att göra än att lägga ner hela B1-skolan. En lång och stormig medborgardialog om flytten av mellanstadieeleverna till en närliggande kommunal skola slutade således med en helt nedlagd skola och att nästan alla skolans elever tog med sig skolpengen till en landsbygdsskola i grannkommunen.

Nedläggningen av B2-skolan styrs av sociala problem

Planerings- och beslutsprocessen för nedläggningen av B2-skolan ett år senare var mindre konfliktfylld och kontroversiell än den för B1-skolan. B2-skolan låg i en ännu mindre ort (271 invånare) med en stadigt minskande befolkning samtidigt som kommunens största industri var belägen i närheten av orten. Även på B2-skolan fanns det föräldrar och inte minst äldre ortsbefolkning som ville behålla skolan på orten. Men B2-skolan var tyngd av stora sociala problem med en väldigt utbredd mobbning och andra betydande ordningsproblem. Till stormötet om nedläggningsplanerna för B2-skolan deltog utöver skolchefen och ordföranden i BUN därför även en kommuneconom, en skolpsykolog samt en specialpedagog. De senare vittnade om de enorma relationsproblem och sociala utmaningar som fanns på mellanstadiet på B2-skolan, vilket fick flera av föräldrarna att inse att en

flytt till en annan bättre fungerande skola var nödvändig. Samma insikt fanns även hos en stor del av lärarna som ansåg att arbetsmiljön på B2-skolan var så bristfällig att de, till skillnad från lärarna i B1-skolan, aktivt stödde kommunens planer på att flytta mellanstadieeleverna.

Föräldrarna ville själva lägga ner

Kommunens plan var således att endast flytta mellanstadiet till en annan skola. Men när föräldrarna till lågstadiebarnen i B2-skolan märkte att flytten av mellanstadieeleverna gick väldigt bra ville de även flytta lågstadieeleverna dit. Föräldrarna, varav en del hade varit kritiska till planerna och t o m skrikit ”jävla kossa” till BUN-ordföranden under det första stormötet, tog nu kontakt med samma kommunföreträdare, bad om ursäkt och tog själva initiativ till att stänga skolan på orten så att lågstadieeleverna kunde gå på samma skola som mellanstadieeleverna.

Mediebevakning och proteströster i Vätterland

När kontroversen var som störst runt B1-skolan bevakades frågan av såväl lokal som regional press och etermedia. Därutöver lyckades en mycket aktiv motståndare till nedläggningsplanerna få med frågan i ett av SR:s nationella program. Men bevakningen blev väldigt kort och intensiv och såväl kso som BUN-ordföranden och skolchefen upplevde att medias bevakning var saklig och balanserad.

Nedläggningen av B1-skolan var i ett politiskt känsligt läge då det inte var långt kvar till 2006 års val. I valresultatet i det lokala valdistriktet där B1-skolan var placerad framkommer också tydliga spår av proteströstande till följd av kontroversen. Den moderata viceordföranden i BUN, som svängt och ställt sig på de protesterandes sida, fick överlägset mest personkryss av alla politiker valdistriktet. Moderaterna som helhet gick dessutom fram nio procentenheter i valdistriktet. Socialdemokraterna tappade 10 procentenheter i samma valdistrikt, vilket partiföreträdarna till stora delar tillskriver valskolk till följd av skolnedläggningsfrågan.

Den nuvarande kso:n utesluter därutöver inte att den passiva hållning som den dåvarande socialdemokratiska kso:n hade i frågan kan ha förstärkt bilden av att socialdemokraterna var styrtrötta och därmed indirekt bidragit till ett sämre valresultat för partiet i kommunen som helhet. Beslutet om nedläggningen av B2-skolan, vilket i slutändan skedde i samförstånd med föräldrarna, fattades dock först efter valet 2006. Det finns inga tecken på att

den skolnedläggningen gjorde några avtryck i vare sig det lokala distriktet eller i kommunen som helhet i valet fyra år senare.

Sprickan i kommunhuset blev kvar

Sprickan mellan föräldrarna till barnen i B2-skolan försvann på en gång när de upplevde hur bra det fungerade för mellanstadieeleverna på den nya skolan. 2012 började det dessutom komma tecken på att fler och fler föräldrarna på B1-orten började placera sina barn på ”rätt” sida av kommungränsen. En spricka som bestått och t o m möjligtvis förstärkts är däremot den inom kommunhuset och inom det styrande socialdemokratiska partiet.

Förutom den tillfälliga sprickan i BUN i samband med kontroversen kring B1-skolan har hela BUN och skolchefen varit eniga i sin bild av att fler landsbygdsskolor behöver stängas för att skapa en bättre och mer kostnadseffektiv utbildning för alla kommunens elever. Den hållningen har emellertid fått kommunfullmäktige och kommunstyrelsen att tillfråga kommunjuristen om BUN har rätt att fatta skolnedläggningsbeslut på egen hand. Kommunjuristens tolkning av kommunallagen var att så stora och övergripande frågor behövde avgöras i kommunfullmäktige. I såväl kommunfullmäktige som kommunstyrelsen fanns det ett stort motstånd mot ytterligare skolnedläggningar, vilket således effektivt stoppat alla försök från BUN att lägga ner fler skolor.

Med facit i hand

Vätterlands nuvarande kso hade således en annan bild än BUN:s ordförande och skolchefen av vilken roll skolorna skulle ha i kommunen – kso såg landsbygdsskolorna som en viktig del av landsbygdsutvecklingen. Men i övrigt delar alla tre i stort bilden av vad som fungerade och inte fungerade i de två studerade fallen och hur man bäst hanterar skolnedläggningsfrågor:

1. Processen måste gå fort – det är omöjligt att försöka att verka ut processen. Föräldrarna och framförallt övriga invånare på orten tar inte till sig av de argument som kommunen framför utan frågar sig främst hur det då ska gå med bygden.
2. Utred frågor relaterade till kompetens, pedagogik och ekonomi grundligt och lita sedan på utredningarna.
3. Se till att lärarna på de aktuella skolorna är med på planerna. Ta hjälp av deras kompetens och diskutera mycket med dem.

4. Syftet med medborgardialogen med föräldrarna bör inte vara att diskutera *om* utan snarare *hur* en nedläggning bäst hanteras. Det är väldigt svårt att genom diskussioner övertyga de lokala engagerade motståndarna om att det är rätt att lägga ner en skola.
5. Kom ihåg att eleverna själva sällan tycker att det är jobbigt att flytta till en ny skola.

Kommun C

En snabb process i Vänerland

Bakgrund

”Vänerland” är en medelstor kommun med goda ekonomiska förutsättningar och ett långvarigt socialdemokratiskt maktinnehav. I samband med finanskrisen 2008 lade kommunfullmäktige ett sparbeting på 40 miljoner kronor på hela kommunens verksamhet – cirka 6 miljoner av det hamnade på barn- och utbildningsnämnden. För att på bästa möjliga sätt skydda sin verksamhet agerade skolchefen då omgående och sökte efter besparingar som skulle generera minsta möjlig skada, vilket enligt honom uteslöt osthyselprincipen. Skolchefen undersökte istället förutsättningarna för att lägga ner tre skolor men fick direkt ett tydligt nej från ledande BUN-politiker för två av skolorna. Men utan ett direkt uttalat nej från BUN gällande C2-skolan, en skola med 100 elever i årskurserna F-6 med ett renoveringsbehov på 5–10 miljoner, skissade han på ett sparförslag som byggde på principen att kommunen skulle spara på lokaler istället för på personal. Några veckor innan jul involverade han resten av skolkontoret i processen och det var först direkt efter årsskiftet som han konkret började förankra frågan hos BUN-politikerna, som i sin tur lyfte frågan i arbetsutskott och partigrupper.

Det skulle gå fort

Skolchefen hade en starkt uttalad ambition att processen med att lägga ner C2-skolan skulle gå fort. Erfarenheter från närliggande kommuner pekade på att det inte fanns något att vinna på att organisera en långvarig medborgardialog. Skolchefen hävdade att de engagerade medborgarnas engagemang i den här sortens frågor ofta drivs av känslor – den ovisshet som följer gör att många föräldrar inte har en tilltro till att det blir lika bra på en annan skola. Då faller såväl pedagogiska som ekonomiska som andra former av ”rationella” argument platt, de biter inte på de mer emotionellt baserade argumenten. Föräldrarna gör helt enkelt det de känner är rätt för sina barn

och det är svårt att förvänta sig något annat hävdar skolchefen. Istället är det enligt honom bra att ha en så kort ”sorgeperiod” som möjligt. Kommunen bör inte dra ut på den plågsamma ovissa processen längre än nödvändigt utan istället snabbt etablerar nya fasta rutiner som ger arbetsro för alla berörda parter.

Därutöver bedömde skolledningen att det behövdes fattas ett snabbt beslut i frågan för att det skulle vara möjligt för verksamheten att vara flyttad och klar till skolstarten läsåret därpå. Skolchefen hade därför tänkt att den officiella delen av den här processen, från det att han informerade personal och föräldrar till det att ett formellt beslut var fattat och klart i nämnden, skulle avklaras på två och en halv vecka under vintern.

Argument riktade mot den breda allmänheten

Skolchefen utgick således ifrån antagandet att det är svårt att räkna med att föräldragruppen ställer sig på kommunledningens sida, men att det samtidigt blir väldigt mycket svårare att gå igenom planerings- och beslutsprocessen om kommunledningen inte har lärarna och den breda ”icke-berörda” allmänheten bakom sig. Huvudargumenten för att lägga ner skolan var därför i första hand riktade mot den breda allmänheten och de berörda lärarna. Grundbudskapet var ”Vänerland satsar på personal framför lokaler.” – om kommunen var tvungen att göra ett val så var personalen viktigare än lokalerna.

Därutöver fanns det några yttre omständigheter som gjorde nedläggningsplanerna mindre svårsålda än de i Bergslags- och Vätterland. För det första fanns det knappt någon bebyggelse runt C2-skolan, skolan var i stort bara granne med ett ensamt hus vid en vägkorsning omringad av jordbruksmark. Många elever åkte därför redan skolskjuts till skolan och skulle i det hänseendet inte få det så mycket sämre av att skjutsas till en annan skola i området. På så sätt kunde kommunen fortfarande hävda att närheten inte försämrades i någon större omfattning för eleverna på C2-skolan. För stora delar av lärarpersonalen på C2-skolan var det t o m närmare till den nya skolan. Därutöver fick lärarna bättre arbetsförhållanden med större lärarlag och moderna ändamålsenliga lokaler.

Den närmaste skolan var därutöver en relativt nybyggd och modern skola i ett nybyggt bostadsområde i centralortens utkanter endast tre kilometer från C2-skolan. Med vissa omgrupperingar av främst högstadiel elever var det därför möjligt att flytta alla klasserna på C2-skolan intakta med respektive lärare till den nya skolan. För elever och föräldrar blev skolnedläggningen

således en betydligt mindre social omställning än vad som ofta är fallet i andra skolnedläggningar.

Politikerna bromsade tempot i beslutsprocessen ...

I skolchefens ursprungliga plan skulle den offentliga delen av beslutsprocessen således ha gått väldigt fort: efter inledande informationsmöten, utan möjlighet till någon reell politisk demokratisk medborgardialog, var planerna att beslut skulle fattas i BUN två veckor senare. Skolchefen informerade själv personalen på C2-skolan samma dag som han på kvällen informerade föräldrarna till eleverna på skolan. I inbjudan till föräldramötet stod det inget explicit om någon nedläggning men de flesta föräldrarna anade nog vad det handlade om då frågan hade funnits informellt på diskussionsagendan under många år.

Personalen på C2-skolan tog beskedet med ro och hade inget att invända, de såg stora poänger med att integreras i den andra skolans organisation. Till föräldramötet på kvällen hade skolchefen förberett en PowerPoint presentation med fyra bilder. På den tredje presenterade han den grundläggande strategin att spara på lokaler framför personalen och att den strategin således berörde C2-skolan. Från den tidpunkten kl 18:17 till 23:00 överröstes han med klagomål och argument mot nedläggningsplanerna. Skolchefen kom således aldrig till den fjärde och sista PowerPointbilden ...

Politikerna i BUN tyckte emellertid att det var nödvändigt för dem att ta ett demokratiskt ansvar för planerings- och beslutsprocessen och flyttade därför det formella BUN-beslutet till ett extrainsatt möte två veckor senare. Ledamöterna i BUN var vid den tidpunkten visserligen överens om att C2-skolan skulle läggas ned men ansåg att det var nödvändigt med ett politiskt stormöte där de främsta politiska företrädarna i BUN skulle delta. Den officiella planerings- och beslutsprocessen förlängdes därmed från 2,5 till 4,5 veckor.

... vilket gav motståndarna tid att organisera sig

Under den förlängda tiden bytte den centerpartiska viceordföranden i nämnden plötsligt sida och hjälpte till att organisera ett protestmöte en vecka innan det formella stormötet. Det här gjorde såväl BUN-ordföranden som skolchefen riktigt bekymrade: hur skulle frågan utveckla sig nu när det fanns en politisk röst inne i systemet som motarbetade planerna? Skulle protesterna t o m sprida sig till den breda allmänheten?

De borgerliga ledamöterna i BUN ställde sig formellt bakom deras centerpartistiska viceordförande, men stödet var ytligt. Det moderata oppositionsrådet förstod aldrig argumentationen från den centerpartistiska viceordföranden i BUN: ”Vi kan ju inte lägga förslag på större besparingar än Socialdemokraterna, säga nej till skolnedläggningen och därefter inte komma med förslag på någon annan besparing. Då är vi inte trovärdiga som politiker.” Motståndarnas främsta argument mot skolnedläggningen var att Vänerland, med sin goda ekonomi, borde ha råd att behålla skolan. ”Man ska inte bli fattig av att vara rik” avfärdade kso det argumentet.

Beslutsprocessen gick vidare enligt planerna

På det officiella stormöte som politikerna i BUN organiserade deltog BUN-ordföranden, den centerpartistiska vice ordföranden i BUN samt skolchefen. Det var stökigt men BUN-ordföranden, som ledde mötet, upplevde ändå att situationen var under kontroll.

Centerpartiet försökte därefter lyfta upp frågan till kommunfullmäktige, men det satte kso bestämt stopp för med det moderata oppositionsrådets goda minne. Det moderata oppositionsrådet upplevde att det var ett smart drag av kso och skolchefen att inte placera skolnedläggningsfrågan i kommunfullmäktige. Nämndmöten är, till skillnad från kommunfullmäktigemötena, inte offentliga och kan således inte återges i media eller besökas av uppretade föräldrar. Det slutliga beslutet om en nedläggning av C2-skolan togs därför i skolnämnden 4,5 veckor efter det att skolchefen offentliggjorde planerna på informationsmötet.

Ett omfattande arbete och dialog kring *hur* flytten skulle gå till

Motståndet mot skolnedläggningen spreds sig aldrig till den breda allmänheten. En anledning till det kan naturligtvis vara det höga tempot i planerings- och beslutsprocessen. En annan viktig anledning till att det gick relativt smärtfritt och att frågan snabbt försvann från rampljuset var det stora arbete som rektorerna och lärarna på de två berörda skolorna utförde för att flytten skulle gå så bra som möjligt.

”Då får vi göra det bästa av det” sa rektorn på den skola som skulle ta emot C2-skoleleverna. ”Det ligger inte i mitt uppdrag att lägga mig i [om skolan ska läggas ner] – jag ska ju bara verkställa och göra det bästa för barnen och personalen.” Eftersom hon var rektor på den skola som skulle ta emot barnen från C2-skolan var hon inte med på stormötet om nedlägg-

ningen av C2-skolan – hon ville inte förknippas med den negativa energi som ofta infinner sig på den sortens möten. Rektorn kunde heller inte motivera flyttens politiska aspekter i relation till kommunens ekonomi och den omgivande landsbygdens överlevnad, de frågorna hänvisade hon till politikerna. Istället bjöds föräldrarna till eleverna på C2-skolan relativt omgående in att besöka lokalerna i den skola deras barn skulle flytta till. Där fick de se exakt vilket klassrum eleverna skulle flytta till samt inte minst den modernare och högre standard som fanns på den skolan. När kso fick se hur föräldrarna då reagerade positivt – att det faktiskt kunde bli en bättre lösning för deras barn – förstod han att de emotionella aspekterna inte skulle ta överhand och ha en stor negativ påverkan på planerings- och beslutsprocessen.

Trivseldetaljer i flytten

Istället tog den mottagande rektorn i samråd med en föräldragrupp på 7–8 föräldrar fram en handlingsplan för praktiska detaljer som skulle göra flytten så bra som möjligt för eleverna och föräldrarna. Det kunde t ex handla om att eleverna i en klass hade en emotionell koppling till en tavla som de hade vid ingången till sitt klassrum på C2-skolan, en tavla som då naturligtvis skulle finnas på plats utanför klassrummet i den nya skolan.

Några få föräldrar hade trots detta svårt att koppla bort sin besvikelse och agera konstruktivt, men för det stora flertalet fungerade det här arbetet bra. ”Vi gjorde jobbet åt politikerna” sammanfattade rektorn det arbete som enligt henne och skolchefen starkt bidrog till att skolnedläggningsbeslutet i slutändan blev relativt smärtfritt för politikerna.

Mediebevakningen och effekten på valresultatet

Ingen av de fem intervjuade kommunföreträdarna i Vänerland upplevde att mediebevakningen var problematisk. Det blev en del rubriker när förslaget presenterades men alla upplevde att bevakning i stort var saklig och att den gick över relativt fort. Kso gör därutöver bedömningen att frågan inte kom att påverka valet året därpå. ”Vi satt naturligtvis och tittade på valresultaten i det [specifika] valdistriktet, men det var ett relativt litet valdistrikt som redan hade många centerväljare.” Kso skulle ha varit betydligt mer orolig om stadsborna och väljarna i andra delar av kommunen började reagera emotionellt på beslutet, då skulle det kunna ha fått konsekvenser på valresultatet i kommunen tror han.

Det moderata oppositionsrådet trodde inte heller hon att frågan fick någon större effekt på valet. Socialdemokraterna tappade inga stora mäng-

der väljare i form av proteströster medan Centerpartiet snarare gick tillbaka i valet. Frågan tappade helt sin politiska sprängkraft bara några veckor efter beslutet och blev definitivt aldrig någon valfråga. Däremot tror hon att frågan kan ha haft en viss negativ effekt på alliansen som helhet. När det väl blev ett konkret skarpt läge till följd av finanskrisen och Centerpartiets protesterade utan att presentera några andra besparingsalternativ, kan Alliansen ha tappat trovärdighet som kommunalt regeringsalternativ tror hon.

Med facit i hand

Alla fem intervjuade i Vänerland upplevde att de genomförde en bra skolnedläggningsprocess och att det inte finns mycket som de skulle kunna ha gjort bättre. Alla fem är kritiska till att Centerpartiets vice ordförande i BUN bytte sida mitt i processen – det skapade en onödig oro och ovisshet tycker de. De intervjuade politikerna tycker fortfarande att det inte är rimligt att gå fram så fort som skolchefen ville, men i stort verkar det finnas en samsyn kring följande råd:

1. Välj rätt tidpunkt för skolnedläggningsprocessen: det blir t ex lättare när den blir en del av ett större sparbeting i kommunen.
2. Välj rätt skola: om skolan finns på en ort som många har en positiv emotionell koppling till blir det svårare.
3. Identifiera tydliga kriterier som måste vara enkla att kommunicera. Räkna dock inte med att föräldrarna kommer att ta till sig argumenten under beslutsprocessen gång, men de kommer säkert ihåg dem när den nya ordningen har satt sig och fungerar. Kriterierna bör indikera en prioriteringsordning där kommunlednings alternativ kontrasteras mot ett annat alternativ. I Vänerlands fall valde man att spara på *lokaler framför personal*. Logiken i kriterierna är viktig för acceptansen för nedläggningsbeslutet hos de 95 procent av invånarna i kommunen som inte har ett direkt partsintresse i frågan.
4. Var väl förberedd med bra utredningsmaterial och ha en tydlig strategi för hur processen ska utvecklas.
5. Se till att ha rätt person på rätt plats i processen som kan ta smällarna, vare sig det är politiker eller tjänstemän. Det gäller att kunna hantera proteststormen med lugn.

6. Håll processen kort. En långvarig process nöter lätt ner politikerna som får svårt att orka stå emot i längden. En långvarig process är dessutom jobbigare för de berörda eleverna och föräldrarna. Det värsta som kan hända är en långvarig utdragen process som dessutom misslyckas – en sådan bränner väldigt mycket förtroendekapital utan att man åstadkommer något.
7. Behandla barnen med respekt, sök bästa lösningen för dem och lyssna på hur de vill ha det när de flyttar.
8. Lägg ner personella operativa resurser på att göra flytten så praktiskt bra som möjligt för eleverna och föräldrarna. Det är bra med en långtgående dialog kring *hur* flytten ska gå till (till skillnad från *om* skolan ska läggas ner), men den dialogen måste utmynna i konkreta praktiska lösningar och inte bara i tomt prat och empati.

Sammanfattande resultat och råd

I den här studien har således nedläggningsprocesserna för fem skolor i tre kommuner studerats, vilket har utmynnat i följande svar på studiens nio övergripande frågor.

Nio svar

1. Spelade det någon roll om man var enig i kommunledningen?

Ja. I inget av fallen fanns det en tydligt kommunicerad enighet från kommunledningarnas sida. Oppositionen var tydligt emot nedläggningarna i Bergslagsland (A1- och A2-skolan) och gav t o m utfästelser om att öppna åtminstone en av skolorna igen om man kom till makten. I fallen B1-skolan och C2-skolan var oppositionen med på planerna fram till dess att det skulle hållas medborgardialog: då bytte viceordförandena i BUN plötsligt sida och började argumentera emot skolnedläggningsplanerna. I det femte fallet (B2-skolan) var inte oppositionen lika tydligt emot planerna och den skolnedläggningen gick relativt bra. C2-skolans nedläggning gick emellertid också bra, trots att viceordföranden i BUN (och därmed formellt även alliansen som helhet) oväntat bytte sida. Resten av oppositionen i kommunfullmäktige var dock positiva till nedläggningsbeslutet och såg ingen poäng i att aktivt stötta upp viceordförandens motstånd.

Det framstår därför som om politisk enighet är en relativt viktig men inte direkt avgörande faktor i en skolnedläggningsprocess.

2. Spelade lärarnas inställning till planerna någon roll?

Ja! Det här verkar ha varit en av de mest avgörande faktorerna. I de skolnedläggningsprocesser som kommunföreträdarna upplevde gick bra (B2-skolan och C2-skolan) var lärar- och övrig relaterad skolpersonal aktivt positiva till planerna.²⁴ I B2-skolan spelade lärarna, skolpsykologen och specialpedago-

24) Här går det att konstatera att det också var de här två fallen där det styrande partiet gick fram mest i valet efter skolnedläggningen. Med tanke på att det i den tidigare studien inte funnit några belägg för att skolnedläggningar ger några avtryck i de efterkommande valresultaten bör man dock inte fästa alltför stort värde vid det konstaterandet.

gen en avgörande roll i att få föräldrar att förstå att B2-skolan inte var en bra miljö för deras elever och att det därför var bättre för eleverna att börja på en annan skola. I C2-skolan gjorde lärare och rektorer ett viktigt arbete med att få elever och föräldrar trygga och hemmastadga på den nya skolan – de lyckades således bearbeta föräldrarnas känslor på ett positivt sätt.

I de övriga tre skolorna (A1-skolan, A2-skolan och B1-skolan) var det en betydande del av lärarkåren som var emot nedläggningen och där var också nedläggningsprocesserna betydligt mer konfliktfyllda.

3. Lyckades de deltagande medborgarna frigöra sig från sina partsintressen i frågan?

Nej. De intervjuade kommunföreträdarna vittnar entydigt om att de medborgare som deltog i medborgardialogerna utgick ifrån ett relativt snävt egenintresse. Den argumentation som framfördes från de deltagande medborgarnas sida utgick i första hand från hur skolnedläggningen skulle påverka de drabbade eleverna och orten där skolan var placerad snarare än hur skolnedläggningen skulle påverka utbildningen och utvecklingen i kommunen som helhet.

4. Spelade det någon roll vilka argument kommunen hade till nedläggningen?

Nja. Här framstår det framförallt som om att det är tydligheten i kommuniserandet av argumenten som spelar en stor roll. I B2-skolan tog man hjälp av en skolpsykolog och en skolpedagog för att tydliggöra att den sociala miljön på skolan var så dålig att det var bäst för eleverna att börja vid en annan skola. I C2-skolan tänkte man noga igenom hur argumentationen skulle se ut och att det fanns en tydlig prioriteringsordning i den. I såväl B2-skolan och C2-skolan framkom således ett tydligt alternativ till nedläggningsplanerna som för de flesta framstod som sämre.

I de övriga tre fallen, vilka var mer konfliktfyllda, har det inte framkommit lika tydliga och konkreta argument med en tydlig prioritetsordning till varför skolnedläggningslösningen var den bästa.

5. Påverkade media relationen mellan kommunledningen och medborgarna i frågan?

Nej. Här ges en relativt samstämmig bild från alla fem fallen: kommunföreträdarna hävdade att media har gett en saklig och balanserad bild av skolnedläggningarna och att media inte har påverkat nedläggningsprocesserna.

6. Påverkade existerande eller påtänkta skolor utanför kommunens organisation nedläggningsprocessen?

Ja. I de tre fall som fungerade sämst (A1-skolan, A2-skolan och B1-skolan)

så spelade existerande skolor på andra sidan kommungränsen en stor roll i nedläggningsprocesserna. Det startades inga nya friskolor till följd av nedläggningarna utan istället lyckades en friskola (i fallen A1-skolan och A2-skolan) samt en kommunal skola (B1-skolan) i närliggande kommuner profitera på missnöjet med de två skolnedläggningarna. Samtidigt kan man konstatera att förutsättningarna för eventuellt missnöjda föräldrar att hitta en skola utanför den egna kommunens organisation i de två andra fallen (B2-skolan och C2-skolan) inte var lika goda. Där blev också medborgardialogerna mindre konfliktfyllda.

7. Var kommunföreträdarna beredda att backa från planerna?

Nej. Ingen av de intervjuade kommunföreträdarna var beredda att backa från planerna. Alla upplevde att deras utredningar och logiska argument var så starka att det inte fanns något reellt alternativ till att stänga de aktuella skolorna.

8. Spelade det någon roll vilken sorts och hur omfattande medborgardialog kommunen organiserade?

Ja. Här kan vi återigen konstatera att de två skolnedläggningsfall som kommunföreträdarna upplevde fungerade relativt bra (A2-skolan och C2-skolan) båda innefattade en kortvarig medborgardialog kring frågan om huruvida skolan överhuvudtaget skulle läggas ner. B1-skolan hade också en kortvarig medborgardialogsperiod men den nedläggningen blev mer stökig och konfliktfylld. Det finns dock inget som pekar på att de relativt omfattande medborgardialoger som arrangerades kring A1-skolan och B1-skolan hade några positiva effekter på utfallet av skolnedläggningsprocessen – det framstår snarare som de kan ha förstärkt konflikten och missnöjesyttringarna.

Däremot pekar erfarenheterna från C2-skolan att det är positivt med en omfattande dialog med föräldragrupper kring frågan om *hur* elevernas flytt till den nya skolan bäst genomförs, vilket dock förutsätter att frågan om huruvida skolan överhuvudtaget ska läggas ned behandlas på ett annat håll.

9. Finns det några tecken på att skolnedläggningsfrågan har påverkat de efterkommande valresultaten?

Nej. Ingen av de intervjuade kommunföreträdarna tror att skolnedläggningsprocesserna hade någon direkt påverkan på resultaten i de efterkommande valen till kommunfullmäktige som helhet, dvs. de har inte påverkat sammansättningen i kommunfullmäktige. Det finns dock ett fall där det var tydligt att en lokal oppositionsföreträdare som aktivt ställde sig på de protesterandes

sida vann ett relativt stort antal personkryss i det lilla lokala valdistriktet. En oppositionsföreträdare i en annan kommun utesluter heller inte att deras formella motstånd till den skolnedläggningen på sikt kan ha skadat den borgerliga alliansens trovärdighet som kommunalt regeringsalternativ.

Åtta konkreta råd

Baserat på resultaten av studien samt råden från de intervjuade kommunföreträdarna framkommer därför följande råd kring hur man bäst organiserar en skolnedläggningsprocess.

1. Rätt person på rätt plats

Det är en fördel om det finns en "arkitekt" bakom skolnedläggningsplanerna, någon som har en utarbetad plan för hur hela processen ska motiveras och organiseras och som klarar av att hantera de situationer och det tryck som kan förväntas uppstå. Om det här är en tjänsteman eller politiker spelar förmodligen inte så stor roll. Det är också möjligt att en politiker och en tjänsteman gemensamt kan mantla den rollen om de är riktigt samspelade. Idealt är dock den här personen inte bosatt på den berörda orten och allra helst inte i kommunen överhuvudtaget. Därutöver är det naturligtvis oerhört viktigt att kso och övriga kommunledningen aktivt backar upp den eller de personerna genom hela processen.

2. Utred grundligt

Det är viktigt att skolnedläggningar utreds ordentligt och att alla kommunföreträdarna därefter vågar lita på och vid behov kan hänvisa till utredningsmaterialet.

3. Välj rätt skola och rätt tidpunkt

Det är generellt lättare att lägga ner en skola som inte har många "grannar" och som få kommuninvånare har en emotionell koppling till. Det är också generellt lättare att få gehör för en besparing om det är ekonomisk kris och andra verksamheter också behöver spara.

4. Identifiera och kommunicera tydliga argument till en bred målgrupp

Det är lätt att fastna i och hänvisa till byråkratiska utredningsargument, men de övertygar sällan personer som är direkt berörd av nedläggningsbeslutet. Istället är det viktigt att vara tydlig med vad man prioriterar i det specifika beslutet och vad alternativet är. Använd sedan rätt personer med rätt trovärdighet i de aktuella frågorna för att understryka riktigheten i beslutet.

Det är framförallt väldigt viktigt att de 95–99 procent av invånarna i kommunen som inte är emotionellt berörda av beslutet upplever att argumenten är rimliga. Utan den stora gruppens tysta stöd blir det väsentligt svårare att fatta och genomföra nedläggningsbeslutet.

5. Alla i kommunens organisation och speciellt lärarna bör vara med på planerna

Diskutera och skapa en intern enighet kring ett beslut i alla berörda led i kommunen. Det är särskilt viktigt att få med lärarkollegiet på den aktuella skolan på nedläggningsplanerna. Eventuella pedagogiska argument tappar lätt sin trovärdighet om de professionella pedagogerna (lärarna) inte står bakom planerna. Eleverna och därmed indirekt även föräldrarna har dessutom ofta en stark emotionell koppling till sina lärare, en koppling som kan vara väldigt betydelsefull i kontakten med medborgarna.

6. Utan emotionell bearbetning bör processen vara kort

Nästan alla intervjuade är helt eniga i den här frågan. Långa offentliga planerings- och beslutsprocesser med utdragna medborgardialoger skapar inte bättre förutsättningar för bättre förankrade beslut med större legitimitet – de tenderar snarare att förstärka konflikterna. Ett starkt emotionellt laddat egenintresse utgör ingen bra utgångspunkt för att olika parter ska mötas i kommunikativa demokratiska former. Så länge som många av de protesterande har en stark emotionell koppling till en fråga kommer det att vara svårt att övertyga dem om riktigheten i beslutet med hjälp av traditionell planeringslogik. Utan att bearbeta frågans emotionella laddning hjälper det således inte att gång på gång bara hänvisa till vad som kan framstå som logiska argument.

Dessutom ges grupper som generellt inte har några pedagogiska intressen i frågan, men som däremot har gott om tid att engagera sig, möjlighet att organisera sig om planerings- och beslutsprocesserna blir utdragna. De äldre generationerna i bygden engagerar sig ofta främst i syfte att ”rädda” bygden.

7. Lagg mycket energi och dialog på frågan om hur

Ett sätt att bearbeta föräldrarnas känslor är att få dem att känna sig trygga i den nya situationen på den nya skolan. Bjud därför in elever och föräldrar att vara med och påverka hur skolnedläggningen ska organiseras samt tillför personella resurser som kan arbeta med att genomföra flytten på ett för elever och föräldrar så bra sätt som möjligt. För att den här processen ska fungera väl krävs det dock att föräldrarna accepterar att skolnedläggningen kommer

att genomföras och att de därefter inte ser några bättre alternativ än att flytta sina elever till den skola som kommunen föreslår.

8. Var beredd på att processen gör avtryck i de sociala relationerna, men inte i valresultaten

Alla intervjuade i den här studien har vittnat om personliga påhopp och andra mindre trevliga sociala aspekter av skolnedläggningsprocesser. En liten grupp medborgare, som ofta reagerar emotionellt men inte alltid balanserat och nyanserat, kan således generera mindre trevliga stunder inte på bara på formella möten utan också t ex i kön på den lokala mataffären. Den övergripande bilden från de tidigare rapporterna om skolnedläggningar i det Nationella kommunforskningsprogrammet består emellertid i den här studien: skolnedläggningar ger generellt inga avtryck i de nästkommande valresultaten.

Avslutande diskussion

Demokratisk legitimitet i skolnedläggningsbeslut

I en studie av vilka faktorer 63 kommunföreträdare förknippar med framgångsrik kommunal utveckling hamnar befolkningsutveckling, infrastruktur, ekonomistyrning, ledarskap och samarbete främst. Anmärkningsvärt är att ingen kommunstyrelseordförande nämnde medborgardialoger i de sammanhangen.²⁵ Det här avspeglar en allmän trend där kommunerna alltmer präglas av en administrativ snarare än politisk logik.²⁶ Det är naturligtvis möjligt att samma politiska beslutsfattare generellt har ett väl kortsiktigt tidsperspektiv, att fokus ligger på att få till snabba snarare än väl förankrade lösningar på de problem de har att hantera. Det faktum att ingen av dem överhuvudtaget nämner medborgardialoger som en framgångsfaktor kan emellertid också vara en indikation på att det är få politiska beslutsfattare som har haft goda erfarenheter av medborgardialoger i viktiga frågor. Det framstår således som om det finns en hel del frågetecken kring medborgardialogens generella potential i samhällsplaneringen.

Alternativen till medborgardialog

Medborgardialoger behöver inte vara det enda sätt att engagera medborgarna i hanteringen av besvärlig frågor, såsom en skolnedläggning. I Vänersborg genomförde kommunen 2012 en enkätundersökning till kommunens samtliga invånare (7 år och äldre) för att på så sätt identifiera hur kommunens skolkostym skulle kunna krympas. Resultatet blev, föga förvånande, att de flesta av de som svarade inte hade något emot att kommunens skolkostym krympte, men inte på bekostnad av den skola som låg dem närmast.²⁷

25) Nilsson, 2012.

26) Jonsson & Solli, 2010.

27) SR P1-morgon, 2012.

Folkomröstningar kan vara populärt bland de medborgargrupper som berörs av ett nedläggningsbeslut, men inte alltid lika populärt bland representativt valda politiker. Under första halvåret 2012 tvingade t ex skolnedläggningsmotståndarna i Svenljunga kommun fram en folkomröstning kring redan beslutade nedläggningar.²⁸ I Ljungby kommun genomfördes 2012 till och med folkomröstningar i frågan när besluten redan var verkställda (skolorna var redan nedlagda).²⁹

Den svenska lagstiftningen ger relativt stort utrymme för folkomröstningar. Det räcker med att samla ihop namnunderskrifter från tio procent av medborgarna i en kommun för att få till stånd en rådgivande folkomröstning, såvida inte två tredjedelar eller mer av fullmäktigeledamöterna motsätter sig en sådan. Det framstår emellertid inte alltid som lika enkelt att tolka utslagen i folkomröstningar, speciellt om valdeltagandet är lågt (under 50 procent) och dessutom är koncentrerat till vissa specifika grupper och områden. På något sätt måste dessutom ett utslag i en folkomröstning införlivas i en bredare kontext av ekonomiska prioriteringar samt pedagogiska kvalitets- och kompetenskrav, varvid det slutliga ansvaret för frågan ändå ligger hos de representativa politiska beslutsfattarna.

Ett bra verktyg i rätt sammanhang

Trubbigheten i folkomröstningsinstrumentet, dvs svårigheterna med att införliva ett enkelt ja eller nej i en bredare kontext gör att medborgardialoger trots allt kan framstå som ett bättre sätt att engagera medborgarna i planerings- och beslutsprocessen. Även om det finns flera exempel i den här studien på misslyckade medborgardialoger finns det samtidigt andra exempel där medborgardialogen var en tillgång i planerings- och beslutsprocessen. När man planerar för medborgardialoger i skolnedläggningsprocesser är det därför viktigt att ta hänsyn till medborgardialogens teoretiska begränsningar och möjligheter.

Svårt att göra alla nöjda

Skolnedläggningsbeslut har den specifika egenskapen att beslutsalternativen ofta är digitala. Antingen läggs en skola ner (0) eller också blir den kvar (1) – det finns generellt inga alternativ däremellan som t ex kan utgöra grun-

28) Svenljunga kommun, 2012.

29) Lokaltidningen Ljungby, 2012.

den för en kompromiss. De potentiella resultaten av medborgardialoger om skolnedläggningar kan därför övergripande sluta på tre olika sätt:

1. Medborgarna övertygas om att skolnedläggningen är ett bra eller åtminstone ett acceptabelt beslut.
2. Kommunföreträdarna backar från sina planer på att lägga ner skolan. (Ingen av de intervjuade företrädarna har dock sett det som ett realistiskt alternativ.)
3. Konflikten och kontroversen består eller t o m förstärks.

Om inte kommunföreträdarna lyckas övertyga de deltagande medborgarna om skolnedläggningen, eller om kommunföreträdarna inte är beredda att backa från sina planer på att lägga ner skolan kvarstår således endast det tredje scenariot: att konflikten består eller förstärks. I det scenariot är det uppenbart att medborgardialogen inte har varit ett effektivt verktyg i arbetet med att skapa acceptans för ett besvärligt beslut.

En strategisk beslutskultur med ambitionen att övertyga

Det svenska kommunala beslutsfattandet bygger i grunden på vad Jürgen Habermas skulle benämna strategiska handlingar där tydliga viljeriktningar styr kommunikationen. Kommunikationen används i det sammanhanget främst till att övertyga andra om vad som rätt att göra snarare än till att gemensamt identifiera vad som utgör det "bästa". Det är således svårt att föreställa sig ett scenario där tjänstemännen inte har utrett en fråga och de representativa politiska företrädarna inte uttrycker en politisk vilja i relation till kommunens skolorganisation. Det skulle förmodligen framstå som ett tjänstefel om de kommunala företrädarna inte hade några som helst ingångsvärden när de drar igång en medborgardialog i ett skolnedläggningsärende.

Om politikerna har uttryckt en viljeinriktning och tjänstemännen har gjort sitt jobb och utrett frågan ordentligt kommer de således med stor sannolikhet att gå in i medborgardialogen om en skolnedläggning med den strategiska ambitionen att lägga ner skolan. Därmed kommer de kommunala företrädarna att ha det grundläggande strategiska intresset att övertyga de deltagande medborgarna om att nedläggningen är ett riktigt beslut, eller åtminstone få de deltagande medborgarna att acceptera beslutet.

Känslorna spelar en avgörande retorisk roll

Precis som demokratin kan läran om att kommunicera för att övertyga, d v s retorik, härröras till antikens Grekland. Aristoteles kategorisering av tre övertygandeelement utgör alltså en ofta använd grund i retoriska analyser. Logos är argument som riktar sig till mottagarens logiska tänkande, etos är hänvisningar till källans trovärdighet, medan patos anspelar på mottagarens känslomässiga reaktion på det som kommuniceras.³⁰

Ett bra budskap som syftar till att övertyga bör enligt Aristoteles innehålla alla de tre elementen, men forskningen pekar på att mottagarens känslomässiga reaktion har en oerhört central roll. Det är t ex ingen slump att en väldigt stor del av all den kostsamma politiska tv-reklamen i USA anspelar på mottagarens känslomässiga reaktion till budskapet.³¹ Den emotionella koppling som en mottagare har till en fråga är således oerhört viktig för möjligheterna att övertyga vederbörande om något.

Kommunikationen behöver anpassas till de som deltar i dialogen

En kommunföreträdare bör därför beakta vem som kan förväntas delta i en medborgardialog om en skolnedläggning och de eventuella emotionella kopplingar som de personerna har till den berörda skolan. Föräldrars emotionella koppling till sina barn är ofta väldigt stor och skolan är en central del i barnens vardagliga trygghet. Skolnedläggningar utgör därför ofta en oerhört emotionell fråga för berörda föräldrar.

Den andra gruppen personer som kan förväntas delta i den sortens medborgardialoger, inte minst på landsbygden, är de som ser skolan som en central del av deras hembygd. En landsbygdsskola anses ofta vara så mycket mer än bara en pedagogisk enhet.³² Få byggnader på landsbygden har ett sådant starkt emotionellt symboliskt värde som en skola. För många som bott i bygden under hela eller större delen av sitt liv utgör skolan en symbol för deras ursprung och uppväxt, men också en symbol för ortens framtid. Även hos den gruppen finns det således ofta ett stort emotionellt bagage som påverkar den retoriska situationen.

Den grupp som oftast saknar emotionell koppling till den aktuella skolan är den stora grupp av medborgare som generellt *inte* deltar i medborgardia-

30) Aristoteles, 1991.

31) Kaid, 1999.

32) Cedering, 2012.

loger kring en specifik skolnedläggelse, d v s de medborgare i kommunen som inte har någon koppling till den berörda skolan. Den gruppen medborgare har således inga emotionella trösklar som gör det svårare för dem att ta till sig de logiska argumenten för skolnedläggningen, vilket gör det lättare att övertyga dem om riktigheten i beslutet. Med tanke på den gruppens storlek är det naturligtvis viktigt att en majoritet av dem inte motsätter sig skolnedläggningsförslaget, men det är generellt inte den gruppen av medborgare som kommunföreträdarna kommunicerar direkt med på stormöten eller i andra former av medborgardialoger.

Kunskapen att hantera känslor

Det ideala, utifrån kommunföreträdarnas perspektiv, vore således om kommunföreträdarna har de kommunikativa redskap som krävs för att hantera de direkt berörda medborgarnas emotionella koppling till en skola – en koppling som ofta hindrar dem från att ta till sig den planeringslogik som ligger bakom ett beslutsförslag. Men varken politiker eller tjänstemännen har generellt någon större utbildning i att hantera känslor – tjänstemännen är t ex experter på att hantera den administrativa planeringslogiken och förväntas dessutom många gånger endast utgå ifrån den sortens logik.

Såväl politiker som tjänstemän får visserligen emellanåt höra råd om att de ska lyssna empatiskt och försöka ta till sig och förstå den enskilda medborgarens berättelse och situation i möten med medborgare. Men steget därifrån är sedan stort till att hjälpa en stor grupp upprörda medborgare att komma över en känslotröskel och är något man inte kan förvänta sig att varken en professionellt utbildade tjänstemän eller politiker ska kunna klara av. Det framstår därför inte som självklart att kommunföreträdarna ska ge sig in i en omfattande medborgardialog om skolnedläggningar när risken är uppenbar att de inte klarar av att hantera den emotionella situationen och därmed riskerar att förstärka en redan konfliktladdad situation.

Kommunikationen neutraliserar inte partsintressen och konflikter

I rapportens inledning diskuterades de teoretiskt grundade förväntningarna som finns på medborgardialoger inom ramen för det demokratiska politiska beslutsfattandet. Den starka emotionella kopplingen till frågan utgör således ett hinder mot en sådan deliberativ dialogprocess om skolnedläggningar – deltagarnas partsintresse är ett annat. Förespråkare av den deliberativa demokratin, hänvisande till Jürgen Habermas teorier, framhäver vinsten i att

den bästa lösningen diskuteras fram i prestigelösa, förutsättningslösa makt-neutrala samtal utan direkta partsintressen.³³ När individerna delar med sig och inte minst tar till sig av varandras idéer och perspektiv förväntas den bästa lösningen växa fram i samtalet.³⁴

Den sortens kommunikativa snarare än strategiska handlingar förväntas således bidra till mindre konflikter och bättre förankrade beslut. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) hävdar t ex att medborgardialogen med dess kommunikativa ansats kan vara ett viktigt inslag i arbetet med att identifiera framtida prioriteringar i kommunernas och landstingens verksamhet:

Kommunernas och landstingens verksamhet kommer inom ett antal år utsättas för stora utmaningar där prioriteringar kommer att bli nödvändiga. En utveckling av styrsystem där medborgardialogen ingår kan ge en god förutsättning för att skapa större förståelse för de prioriteringar av resurser som måste ske.³⁵

I rapportens inledning ställdes emellertid frågan om medborgarna förmår att koppla bort sina individuella partsintressen och istället diskutera fram det bästa beslutet i en deliberativ anda där kommunikativa snarare än strategiska handlingar står i centrum. De fall som studerats i den här studien pekar på att svaret på den frågan är ett tydligt *nej*. Den här studien bekräftar istället tidigare forskning som pekar på att medborgare och makthavare (tjänstemän och politiker) ofta har svårt att uppnå den ömsesidiga förståelse som är central för en lyckad deliberativ samtalsprocess.³⁶ Mycket av kritiken emot den deliberativa demokratiteorin relaterar också till svårigheterna med att bortse ifrån individuella intressen, att politik existerar just därför att medborgarna ofta saknar gemensamma intressen, perspektiv och inte minst värderingar.³⁷

Utifrån ett normativt perspektiv kan man dessutom fråga sig om det är önskvärt att enskilda medborgare försöker att bortse ifrån sina egenintressen och känslor i en specifik fråga? Demokratin och politiken blir förmodligen betydligt tråkigare och fattigare utan egenintressen och känslor. Då framstår det som bättre att egenintressena och känslorna används i arbetet med att strategiskt påverka det traditionella representativa politiska beslutsfattandet genom t ex opinionsbildning. I allmänna val till och därefter beslut i kom-

33) Eriksen, 1997.

34) Habermas, 1998 & Elster, 1998.

35) Sveriges kommuner och landsting, 2012, sid. 7

36) Soneryd 2002, Wiklund 2002.

37) Reinikainen och Reitberger, 2004, s. 175.

munernas fullmäktigen och nämnder förväntas olika intressen konkurrera med varandra och utmynna i en kollektiv prioriteringsordning, t ex i relation till var kommunen ska tillhandahålla skolundervisning.

En bred demokratisk förankring

Det kan naturligtvis framstå som kontroversiellt ur ett demokratiskt perspektiv att inte i alla lägen uppmuntra till omfattande medborgardialog i skolnedläggningsprocesser. Men låt oss då återkoppla till det faktum att medborgardialoger förväntas vara ett *komplement* till den representativa demokratin – medborgardialoger är således inte det huvudsakliga demokratiska redskapet. Den demokratiska legitimiteten försvinner nödvändigtvis inte bara för att medborgardialogen är begränsad i en specifik fråga.

Det svenska politiska systemet är uppbyggt kring representativa demokratiska principer. Basen för demokratin och medborgarnas acceptans av politiska beslut är att medborgarna var fjärde år väljer vilka principer, idéer och därmed representanter som ska stå i centrum för det politiska beslutsfattande. Politiker som har presenterat och diskuterat sina idéer om skolorganisationen innan valet kan knappast bli beskyllda för att agera odemokratiskt om de sedan verkställer sina aviserade planer – någon enskild starkare demokratisk förankring än så finns det inte. Med en sådan förankring i ryggen framstår det t o m som odemokratiskt att ge en liten grupp av medborgare i en medborgardialog möjlighet att påverka om nedläggningsplanerna ska verkställas.

Allmän och riktad förankring av ett beslut

Den demokratiska förankringen av ett beslut ska således inte göras synonym med medborgardialoger riktade till en specifik grupp av medborgare. Det är snarare så att ett politiskt beslut kan vara lika bra förankrat om de politiska beslutsfattarna har varit öppna och tydliga med sina intentioner innan det föregående valet, om de har gett alla medborgare i kommunen möjlighet att ta del av relevanta beslutsuppgifter, skriva insändare, fått svar på insändare och påverka de traditionella formella politiska kanalerna (t ex de politiska partierna).

Vi vet emellertid att de politiska partierna inte alltid vill/vågar offentliggöra sina skolnedläggningsplaner innan ett val, vilket naturligtvis är beklagligt. Därutöver kan idéer och planer på att lägga ner en eller flera skolor också växa fram under en mandatperiod, vilket medför att en allmän förankring innan

ett val inte är möjlig. Om såväl ansvariga politiker och tjänstemän som de deltagande medborgarna går in i en medborgardialog med ett tydligt uttalat syfte att konstruktivt och förutsättningslöst diskutera om en skola överhuvudtaget ska läggas ner finns det ändå goda förutsättningar för att medborgardialogen kan bidra till en mer riktad form av demokratisk förankring.

Men om å andra sidan de ansvariga politikerna (och tjänstemännen) utgår ifrån att medborgardialogen utgör ett verktyg för att få acceptans för ett nedläggningsbeslut är förutsättningarna för en demokratisk dialog betydligt sämre. Har dessutom de medborgare som förväntas delta i medborgardialogen en stark emotionell koppling till den aktuella skolan ökar risken än mer för att det som idealt sett ska vara en demokratisk förankringsprocess istället utmynnar i en uppsplitande konflikt. En konflikt fylld av strategiska handlingar som i realiteten kan få många inblandade parter att tappa tilltron till demokratin.

Olika demokratisk syften

Kommunföreträdarna bör således inte frånga sitt ansvar för att öppet och tydligt informera om kommunens planer på att lägga ner en skola. Det är viktigt att politiska beslutsfattare offentligt motiverar och ställs till svars för de argument de anför för de beslut som fattas. Ett offentligt möte om en skolnedläggning skulle potentiellt kunna utgöra en arena för det. Men den sortens offentliga informationsmöte bör inte framställas som medborgarinflytande då informationsmöten generellt inte ger de deltagande medborgarna möjligheten att i dialog aktivt påverka de beslut som ska fattas.

Däremot framstår det som improduktivt att inte utnyttja potentialen i diskussioner med engagerade medborgare (brukare) kring hur en nedläggningsprocess ska genomföras. Där kan föräldrar, elever, lärare, rektorer och tjänstemän diskutera hur man skapar bästa möjliga förutsättningar för att elevernas flytt till en annan skola ska bli så bra som möjligt. I en sådan riktad process finns det betydligt bättre förutsättningar för att ett aktivt medborgarengagemang genererar den demokratiska förankring samt inte minst den konstruktiva kommunikativa idéutveckling som en medborgardialog idealt kan generera.

Mer forskning behövs

Slutsatserna från den här studien väcker en rad frågor som motiverar ytterligare forskning i ämnet. Vi vet t ex att medborgarnas engagemang inte har

föranlett några statistiskt synliga mängder proteströster i det nästkommande valet. Det vore dock intressant att på ett liknande sätt studera om det finns några avtryck i valresultat där politikerna har varit tydliga med sina nedläggningsambitioner under en föregående valrörelse. Blir konflikterna mindre i de fallen? Genererar det proteströster i förtid? Det finns därutöver behov av fler och större studier kring medborgardialog om skolnedläggningar i relation till hur såväl medborgare och beslutsfattare upplever att medborgardialogen kan överbrygga konflikter och skapa acceptans för politiska beslut.

Referenser

- Aristotele (1991) *The Art of Rhetoric*, London: Penguin.
- Cedering, M. (2012) *Skolnedläggningar på landsbygden. Konsekvenser för vardagsliv och lokalsamhälle*. Licentiatuppsats Uppsala universitet.
- Elster, J. (1998) *Deliberative democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksen, E.O. (1997) *Kommunikativt ledarskap: om styrning av offentliga institutioner*. Göteborg: Daidalos.
- Eurostat Newsletter, *Urban-intermediate-rural regions. Around 40% of the EU27 population live in urban region ...and almost a quarter in rural regions*, Publicerat 2012-03-30, Nedladdat 2012-04-10: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/1-30032012-BP/EN/1-30032012-BP-EN.PDF
- Giljam M., O. Jodal och O. Cliffordson (2004), *Demokratiutveckling i svenska kommuner*. Göteborg: Göteborgs universitet, Centrum för Forskning om Offentlig Sektor (CEFOS).
- Giljam, M., M. Karlsson & D. Karlsson, 2012, "Representatives' Attitudes Toward Citizen Protests in Sweden: The Impact of Ideology, Parliamentary Position, and Experiences." *Legislative Studies Quarterly* 2012:2: 251–268.
- Grimes, M. (2005), *Democracy's Infrastructure. The Role of Procedural Fairness in Fostering Consent*, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Habermas, J. (1998) *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of laws and democracy*, Cambridge: MIT Press.
- Henecke, B. (2006), *Plan & protest. En sociologisk studie av kontroverser, demokrati och makt i den fysiska planeringen*. Lund: Sociologiska institutionen.

Hrelja, R. (2006,) *I hettan från ångpannan. Vetenskap och politik i konflikter om tekniska anläggningar*, Lund: Arkiv.

Lokaltidningen Ljungby, Ja-sidan vann folkomröstning om skolorna, Publicerad 26 mars, 2012, nedladdat 2012-04-04: <http://ljungby.lokaltidningen.se/ja-sidan-vann-folkomr%C3%B6stningen-om-skolorna-/20120326/artikler/120329906/>

Johansson, F. (2010) Partival i kommunalvalen, i Johansson, Folke (red.) *Kommunalvalet 2006: Väljare och partier i den lokala demokratin*, Göteborg: Göteborgs universitet.

Jönsson, A. (2006), *Samråd och deliberativ demokrati. Förutsättningar för deliberation i samråden kring Kirunas stadsflyt*, Luleå: Luleå tekniska universitet.

Kaid, L. L. (1999) "Political Advertising: A Summary of Research Findings," In B. Newman (Ed.), *The Handbook of Political Marketing*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1999, pp. 423-438.

Kaina, V. (2008), Legitimacy, Trust and Procedural Fairness: Remarks on Marcia Grimes' Study. *European Journal of Political Research*, vol 47, nr 4, s 510–521.

Norén-Bretzer, Y. (2005), *Att förklara politiskt förtroende. Betydelsen av socialt kapital och rättvisa procedurer*, Göteborg: Göteborgs universitet, Studier i Politik nr 94.

Premfors, R. & K. Roth (2004) "En demokratisyn och ett forskningsfält", i R. Premfors & K. Roth (red.), *Deliberativ demokrati*, Lund: Studentlitteratur.

Reinikainen, J. & M. Reitberger (2004) Kritiken av deliberativ demokrati, i R. Premfors & K. Roth (red.), *Deliberativ demokrati*, Lund: Studentlitteratur.

SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningen.

SOU 1996:71, *Lokal demokrati och delaktigheten i Sveriges städer och landsbygd*, Demokratiutvecklingskommittén.

SOU 1996:162, *På medborgarnas villkor. En demokratisk infrastruktur*, Demokratiutvecklingskommittén.

SOU 1996:177, *Egenmakt. Att återerövra vardagen*, Storstadskommittén.

SOU 2001:89, *Att tänka efter före. Samråd i kommuner och landsting*, Kommundemokratikommittén.

SR P1-morgon, *Direkt demokrati om skolan i Vänersborg*, publicerat 2012-03-02, nedladdat 2012-03-03: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1650&artikel=4993807>

Svenljunga kommun, Folkomröstning 1012, Nedladdat 2012-04-03: <http://www.svenljunga.se/kommunen/politikdialog/folkomrostning2012.4.51fa4506135766a217a80006886.html>

Sveriges kommuner och landsting (2011) *Medborgardialogen som del i styrprocessen*, Stockholm: SKL.

Sveriges kommuner och landsting (2012) *Utveckla principer för medborgardialog*, Stockholm: SKL.

Soneryd, L. (2002), *Environmental Conflicts and Deliberative Solutions. A Case Study of Public Participation in EIA in Sweden*, Örebro: Örebro University.

Svensson, J.(2008), *Kommunikation, medborgarskap och deltagardemokrati. En studie av medborgarutskotten i Helsingborg*, Lund: Sociologiska Institutionen, doktorsavhandling.

Stolle, D., M. Hooghe & M. Micheletti, 2005, "Politics in the Supermarket: Political Consumerism as a Form of Political Participation." *International Political Science Review* 26: 245-69.

Storbjörk, S. (2001), *Vägskäl. Miljöfrågan, subpolitiken och planeringsidealets praktik i fallet Riksväg 50*, Linköpings universitet: Centrum för klimatpolitisk forskning.

Tarrow, S 1988. "National Politics and Collective Action: Recent Theory and Research in Western Europe and the United States." *Annual Review of Sociology* 14: 421-40.

Utbildningsdepartementet, *Skollagen*, SFS 2010:800.

Utbildningsdepartementet, *Lag om införande av skollagen*, SFS 2010:801.

- Wiklund, H. (2002), *Arenas for Democratic Deliberation. Decision-making in an Infrastructure Project in Sweden*, Jönköping: Internationella handelshögskolan.
- Wänström, J. (2009), *Samråd om Ostlänken. Raka spåret mot en bättre demokrati?* Lund: Arkiv
- Wänström, J. & M. Karlsson (2011), *Kontroverser utan avtryck. Skolnedläggelsers avtryck på kommunala valresultat*, Göteborg: Nationella kommunforskningsprogrammet, Erfarapport 2.
- Wänström, J., M. Karlsson & L. Wänström (2012), *Riskfyllda beslut? Skolnedläggelser och kommunala valresultat*, Göteborg: Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 9.
- Zukin, C. m.fl. 2006, *A new Engagement? Political Participation, Civic Life, and the Changing American Citizen*. New York: Oxford University Press.

